ENZYKLOPÄDIE DER
RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFT
ABTEILUNG RECHTSWISSENSCHAFT
HERAUSGEBER E. KOHLRAUSCH UND W. KASKEL
XXVII

AUSLÄNDISCHES STAATSRECHT

1.

OTTO KOELLREUTTER

VERFASSUNGSRECHT DER ANGELSACHSISCHEN STAATENWELT

2.

HANS GMELIN

VERFASSUNGSRECHT DER ÜBRIGEN EUROPÄISCHEN STAATEN

VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1923

Einführung.

Die Enzyklopädie der Rechts- und Staatswissenschaft ist in erster Linie der studierenden Jugend gewidmet. In knappster Form will sie den an den Universitäten vorgetragenen Lehrstoff vorführen, eine Übersicht bieten und zum Arbeiten anleiten. Aber sie will dem Studierenden auch zeigen, daß er eine Kunst und kein Handwerk erlernt; das „Lernen" hier heißt: die ganze Person einsetzen, nachdenken und an Hand der überall angeführten Hilfsmittel weiterdenken, was andere gedacht haben. Vielleicht ist die Enzyklopädie aber auch dem Fertigen willkommen, der aus der Arbeit des Tages heraus einmal wieder das Ganze, wie es heute sich darstellt, überschauen möchte; vielleicht auch dem Nichtfachmann, den Neigung oder Beruf an Fragen der Rechts- oder Staatswissenschaften heranführen. Beides wenigstens ist unser Wunsch. Die Vorarbeiten zu dem Unternehmen, das zunächst als Fortführung von Birkmeyers Enzyklopädie geplant war, waren bereits im Sommer 1914 abgeschlossen. Der Krieg gebot einen Aufschub und seine Folgen stellten das Zustandekommen zeitweilig überhaupt in Frage. Dem Mut der Verlagsbuchhandlung ist es zu danken, daß der Abschluß gelungen ist. Freilich, vieles hat sich auch für uns geändert. So fehlt der Name dessen, der 1914 mit an die Spitze getreten war und bis zu seinem Tode das Unternehmen betreut hat: der Name von Franz von Liszt. Möge es den Herausgebern gelungen sein, das Werk in seinem Geiste fortzuführen!

Die Herausgeber.

ENZYKLOPÄDIE DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFT

HERAUSGEGEBEN VON

E. KOHLRAUSCH · W. KASKEL · A. SPIETHOFF

ABTEILUNG RECHTSWISSENSCHAFT

HERAUSGEGEBEN VON

DR. EDUARD KOHLRAUSCH
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
BERLIN

DR. WALTER KASKEL
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
BERLIN

XXVII

AUSLÄNDISCHES STAATSRECHT

VON

DR. HANS GMELIN
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
GIESSEN

UND

DR. OTTO KOELLREUTTER
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
JENA



VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1923

AUSLÄNDISCHES STAATSRECHT

1. VERFASSUNGSRECHT DER ANGELSÄCHSISCHEN STAATENWELT

VON

DR. OTTO KOELLREUTTER
PROFESSOR AN DER UNIVERSITÄT
JENA



VERLAG VON JULIUS SPRINGER · BERLIN 1923

ISBN 978-3-642-93802-3 ISBN 978-3-642-94202-0 (eBook)
DOI 10.1007/978-3-642-94202-0

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Das Wesen des angelsächsischen Verfassungsrechts.

Die heute äußerlich so verschieden gestalteten Verfassungen Englands und seiner Kolonien einerseits und der Vereinigten Staaten andererseits ruhen doch auf einer gemeinsamen Grundlage, dem angelsächsischen Recht, das sich seiner ganzen Entstehung nach grundsätzlich von dem kontinentalen Recht, vor allem dem Frankreichs und Deutschlands, unterscheidet. Diese gemeinsame Rechtsgrundlage prägt aber noch heute dem Verfassungsrecht der angelsächsischen Staatenwelt seinen ganz besonderen Charakter auf.

Die Eigentümlichkeit des angelsächsischen Verfassungsrechts liegt in der historisch erwachsenen Auffassung des Rechtes in England und Amerika begründet. Die verfassungsrechtliche Entwicklung in England wies den Gerichtshöfen sehr früh eine entscheidende Rolle zu. In den Kämpfen gegen die absolutistischen Neigungen der Stuarts standen die Common-Law-Gerichtshöfe mit in erster Linie. Sie legten das Common Law, das ungeschriebene Gewohnheitsrecht, aus. Und dieser Grundsatz galt auch für das öffentliche Recht. Recht war nicht der Ausspruch des Monarchen, wie in der absoluten Monarchie, sondern Recht war das, was die Gerichte als Recht anwandten. Und so ist die Rechtskontrolle der Gerichte über die Verfassung und die Verwaltung die charakteristische Eigentümlichkeit des englischen Rechts im Mittelalter und zu Beginn der Neuzeit. In diesem Stadium sind diese Prinzipien des englischen Rechts nun auch in die neue Welt verpflanzt worden. Auch in Amerika war die wichtigste Funktion der Gerichtshöfe der Schutz der persönlichen Freiheit des einzelnen gegen den Staat und damit die Kontrolle der Ausübung der Staatsgewalt. Dieser gemeinsame Zug des englisch-amerikanischen Rechts macht sich auch heute noch geltend. England und Amerika tragen noch heute die Spuren des Justizstaates im Gegensatz zum Verwaltungsstaat, wie er auf dem Kontinent aus der absoluten Monarchie herausgewachsen ist.

Damit zusammen hängt dann auch der frühe demokratische Zug des angelsächsischen Verfassungsrechts, soweit man darunter die aktive Beteiligung des einzelnen Staatsbürgers am Staatsleben versteht, der mit der frühzeitigen Durchsetzung des Repräsentativprinzips an der Ausübung der Staatsgewalt im Parlament beteiligt wurde. Die Periode des absoluten Polizeistaates, in dem der einzelne nicht Subjekt, sondern nur Objekt der Staatsgewalt war, hat England übersprungen. Während die scharfe Ausprägung der Staatsidee in den von Feinden umringten kontinentalen Staaten eine historische Notwendigkeit war und in Heer und Beamtentum als den Stützen der absoluten Regierungsform seinen äußerlichen Ausdruck fand, konnten England und Amerika dank ihrer glücklichen Lage auf diese Konzentierung der Staatsgewalt Verzicht leisten und im Wege der Selbstverwaltung der freien Betätigung des einzelnen im Staate frühzeitig Bahn schaffen. Man sagt nicht zu viel, wenn man ausspricht, daß die beiden angelsächsischen Staaten bis in die neueste Zeit ein Staat in dem Sinne, wie wir die Staatsidee aus dem absoluten Staate

überkommen haben, nicht gewesen sind[1]), wie denn auch der Begriff des Staates dem angelsächsischen Recht fremd ist. Dieser individualistische Charakter des angelsächsischen Rechts, der ihm bis in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts ziemlich rein verblieben ist, bildet die gemeinsame Grundlage, auf der das englische und amerikanische Verfassungsleben ruhen.

Abgesehen von dieser gemeinsamen Grundlage in der Auffassung von Recht und Staat hat aber die verfassungsrechtliche Entwicklung in England und in Amerika ganz verschiedene Bahnen eingeschlagen und zu verschiedenen Staats- und Regierungsformen geführt.

Das englische Verfassungsrecht ist nicht in einem über die andern Gesetze herausgehobenen Grundgesetz, einer formellen Verfassungsurkunde, kodifiziert, sondern es ist durchaus in den Fluß der rechtlichen und politischen Entwicklung hineingestellt. Dieser biegsame Charakter der englischen Verfassung zeigt sich darin, daß sie jederzeit im Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung abgeändert werden kann. Aber abgesehen von den Sätzen des Common Law, des Gewohnheitsrechts, und des Statute Law, des parlamentarischen Gesetzesrechts, hat in England die politische, vor allem die parlamentarische Praxis im weitesten Maße rechtsbildend gewirkt. Diese Konventionalregeln (conventions) bewirken, daß in England ohne formelle Gesetzesänderung Verfassungsinstitutionen, wie vor allem die Kabinettsregierung, entstanden sind, die das Verfassungsleben England stets im Fluß und im Zusammenhang mit der politischen Entwicklung gehalten haben.

Die amerikanische Verfassung ruht dagegen auf revolutionärer Grundlage und zeigt schon aus diesem Grunde durchaus rationalistische Züge. Sie ist das geschriebene formelle Grundgesetz des Landes, dessen Abänderung dem gewöhnlichen Gesetze gegenüber sehr erschwert ist (Typus der starren Verfassung).

Beide Verfassungen sind seit Jahrhunderten das Vorbild für die verfassungsrechtliche Entwicklung des europäischen Kontinents gewesen. So hatte Montesquieu in der englischen Verfassung sein Ideal von der Trennung und dem daraus folgenden Gleichgewicht der Gewalten verkörpert gesehen, eine Lehre, die dann wieder besonders stark auf die amerikanische Verfassung, in der das Prinzip der Trennung mit aller Schärfe durchgeführt ist, zurückgewirkt hat. Vor allem aber ruht die Übernahme des parlamentarischen Systems in fast allen kontinentalen Verfassungen auf englischem Vorbild. Heute haben wir aber auch die umgekehrte Erscheinung, daß das aus seiner Isolierung und damit aus seiner auch in der Rechtsgestaltung ausgeprägten Selbstsicherheit herausgerissene England und im geringeren Maße Amerika sich „kontinentalisieren"[2]), daß sie weitgehend die Formen des modernen Verwaltungsstaates annehmen müssen, um die komplizierten Aufgaben des modernen Staates meistern zu können.

---

[1]) „In England ersetzte die Insel den organisierten Staat" (Spengler, Preußentum und Sozialismus, S. 32).

[2]) Vgl. Koellreutter, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 1912, S. 224.

Erster Teil.

Das Verfassungsrecht Großbritanniens und seines Weltreichs.

Literatur:

Es sei nur eine Auswahl der wichtigsten Werke aufgeführt.

Englische Werke:

ANSON, The Law and Custom of the Constitution, 1890, mehrere Auflagen.

BRYCE, Modern Democracies, 1921 enthält das Verfassungsrecht Kanadas, Australiens und Neuseelands), deutsche Übersetzung in Vorbereitung.

DICEY, Introduction to the Study of the Law of the Constitution 1885, zahlreiche Auflagen.

HOLDSWORTH, A History of English Law, 1903—1909, dritte Auflage im Erscheinen.

LOW, The Government of England, übersetzt unter dem Titel Die Regierung Englands, von HOOPS, mit Einleitung von GEORG JELLINEK, 1908 (gutes Bild der Entstehung und des Wirkens der Kabinettsregierung).

LOWELL, The Government of England, 1908, dann in zahlreichen Auflagen, übersetzt unter dem Titel Die englische Verfassung von HERR und v. RICHTHOFEN, 1913 (die beste Schilderung des modernen Verfassungsrechts).

MAITLAND, The Constitutional History of England, 1909 (knapper, aber vorzüglicher Überblick).

MASTERMAN, How England is governed, 1921 (im Stil einer Bürgerkunde).

Deutsche Werke:

Die Werke RUDOLF v. GNEISTS, vor allem seine Englische Verfassungsgeschichte (heute weitgehend veraltet).

Handbuch der Staatengeschichte, England, von CARL BRINKMANN, 1921 (knapper geschichtlicher Überblick mit reichen Literaturangaben).

HASBACH, Die parlamentarische Kabinettsregierung, 1919.

HATSCHEK, Englisches Staatsrecht, 2 Bde., 1905/1906; Das Staatsrecht des Vereinigten Königreichs Großbritannien-Irland, 1914; Englische Verfassungsgeschichte, 1913; Britisches und Römisches Weltreich, 1921.

HÜBNER, Die parlamentarische Regierungsweise Englands in Vergangenheit und Gegenwart, 1918.

KOELLREUTTER, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtsprechung im modernen England, 1912.

REDLICH, Englische Lokalverwaltung, 1901; Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, 1905.

Berichte über England im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 3 und 6 von MENDELSSOHN-BARTHOLDY, 3, 7 und 8 von SUSSMANN, 11 von KOELLREUTTER.

Abdruck wichtiger englischer Verfassungstexte im Wortlaut bei HATSCHEK, Staatsrecht des Vereinigten Königreichs, S. 281 ff.

Erstes Kapitel.

Die Staatselemente.

§ 1. Grundzüge der verfassungsrechtlichen Entwicklung.

Das normännische Königtum trug den Charakter der absoluten Monarchie. Nur aus freiem Willen und zur Anhörung ihres Rats, nicht zur Mitentscheidung versammelte der König die Großen seines Reichs in dem magnum consilium, dessen

Zusammensetzung und Zusammenberufung zunächst durchaus schwankend war. Daneben bestand in der curia regis die ständige Hof- und Zentralverwaltung des Königs. Beide Organe haben ihre Fortentwicklung gefunden, das magnum consilium im Parlament, die curia regis im Privy Council.

Die erste Bindung dieses absoluten Königtums erfolgt in der Magna Charta des Jahres 1215. Sie bedeutet durchaus keine Garantie der englischen Freiheitsrechte im heutigen Sinne, sondern eine Reaktion der Großen des Landes gegen das schwach gewordene absolute Königtum. Das Organ, das aber die Einschränkung der Rechte der Krone in immer stärkerem Maße vornehmen sollte, entwickelt sich im Parlament, das zum ersten Male im 13. Jahrhundert durch Simon von Montfort, der Vertreter der Grafschaften und der Städte hinzuzog, auf eine breitere Basis als Interessenvertretung gestellt wurde. Das sog. Model Parliament von 1295 enthielt außer den persönlich geladenen Baronen auch Vertreter der hohen und der niederen Geistlichkeit, durch den Sheriff entbotene zwei Ritter jeder Grafschaft und zwei Bürger jeder Stadt. Wichtig für die weitere Entwicklung ist, daß die Vertreter der Grafschaften und der Städte sich nicht trennten, sondern gemeinsam berieten und beschlossen, während die niedere Geistlichkeit sehr bald sich im Parlament überhaupt nicht mehr vertreten ließ. Im 14. Jahrhundert ist die Trennung des Parlaments in zwei Häuser, das den hohen Adel und die hohe Geistlichkeit enthaltende Oberhaus und das die „Commons" enthaltende Unterhaus, zum Abschluß gekommen.

Daneben bestand aber der ständig versammelte Rat des Königs weiter. Erst ganz allmählich arbeitete sich der besondere Wirkungskreis der einzelnen Organe heraus. Ursprünglich konnte der König sowohl unter Hinzuziehung seines Rats wie unter gelegentlicher Befragung des Parlaments Gesetzgebung, Rechtsprechung und die Belastung der Untertanen mit Abgaben durchführen. Aber immer mehr setzt sich der Repräsentativgedanke dahin durch, daß die Vertreter der Stände sowohl bei Gesetzen, die allgemeinen Charakter trugen (general acts), als auch vor allem bei Abgaben, durch die die von ihnen Vertretenen belastet werden sollten, das Recht der Zustimmung in Anspruch nahmen. Danach bemaß sich denn auch die Häufigkeit der Berufung des Parlaments durch den König. Sie hing wesentlich vom Geldbedarf der Krone ab. Da nun aber die durch die Commons vertretenen Grafschaften und Städte die Hauptlast der Besteuerung zu tragen hatten, so entsteht damit der Anspruch des Unterhauses, daß alle Finanzgesetze zunächst bei ihm eingebracht werden sollen nach der Formel: die Mittel werden bewilligt durch die Commons mit Zustimmung der geistlichen und weltlichen Lords. Was der König mit Zustimmung des Parlaments beschließt, ist statutum, statute Law, im Gegensatz zu dem altüberkommenen Gewohnheitsrecht, Common Law. Daneben blieb aber die gesetzgebende Gewalt des Königs im engeren Rat bestehen. In ihm erließ er ordinances, Verordnungen, die dadurch in einen formellen Gegensatz zu den nur mit Zustimmung des Parlaments beschlossenen und in die Statutenrolle aufgenommenen Acts, Gesetzen, traten.

Daneben behauptete aber auch der älteste Bestandteil des englischen Rechts, das Common Law, seine Bedeutung und die Rechtsprechung über dasselbe konzentrierte sich in den drei Common-Law-Gerichtshöfen, deren Ursprung in dem alten Königsgericht der Curia Regis zu suchen ist.

So sind es hauptsächlich drei politische Kraftzentren, die Krone mit dem Staatsrat (Privy Council), das Parlament und die Common-Law-Gerichtshöfe, die für die weitere Entwicklung von großer Bedeutung gewesen sind. In dem Kampfe des Parlaments gegen die Krone um die Erweiterung seiner Befugnisse standen die Common-Law-Gerichtshöfe auf der Seite des ersteren. Sowohl das Parlament, das nur im Oberhause die höchstinstanzliche Rechtsprechung an sich gezogen hatte, wie die Common-Law-Gerichtshöfe betrachteten die diskretionäre Verordnungsgewalt des Königs in seinem Staatsrat mit um so größerem Mißtrauen, als sich die Krone

in der sog. Sternkammer schon 1487 einen Gerichtshof geschaffen hatte, der von ihr kontrolliert wurde und imstande war, das Verordnungsrecht des Königs und die Bildung einer starken königlichen Zentralverwaltung zu stützen. Zum Ausbruch kam der Konflikt zwischen der Krone einerseits und dem Parlament und den Common-Law-Gerichtshöfen andererseits unter Karl I. 1640 wurde die Sternkammer und damit das Organ, dessen sich der König bisher zur Erzwingung seiner Verordnungen bedient hatte, aufgehoben. Der Kampf um die unbeschränkte Königsmacht, den Karl I. aufnahm, führte zu seiner Hinrichtung und der Episode der Republik und der Restauration. Mit der Vertreibung der Stuarts in der „glorreichen" Revolution des Jahres 1688 und der Berufung Wilhelms von Oranien auf den Thron war die Entstehung des konstitutionellen Königtums in England zum Abschluß gebracht. Äußeren Ausdruck findet diese Entwicklung in der Bill of Rights des Jahres 1689, die in der Declaration of Rights die Rechte des Parlaments gegenüber dem König scharf zum Ausdruck brachte. Von diesem Zeitpunkte an datiert die moderne Verfassungsentwicklung in England, die Krone und Parlament zunächst als gleichberechtigte Staatsorgane nebeneinanderstellt. Es ist die konstitutionelle Regierungsform, die Blackstone in seinen berühmten Commentaries on the Laws of England schildert: König und Parlament üben zusammen die Gesetzgebung aus, die Rechtsprechung liegt in den Händen unabhängiger Gerichtshöfe, während die Exekutive dem König verblieben ist.

Aber auch dieser Zustand war nicht von Dauer. Er erfuhr eine weitere Änderung durch die im 18. Jahrhundert beginnende Entwicklung der parlamentarischen Regierung, d. h. des Übergreifens des Parlaments auf das Gebiet der Exekutive. Diese Entwicklung ist eng verknüpft mit der weiter unten[1]) geschilderten Entstehung des Kabinetts, dessen Entwicklungsgeschichte auch die der parlamentarischen Regierung in England ist. In dieselbe Zeit fällt die Entstehung der politischen Parteien, deren Entwicklung für die Ausgestaltung der neuen Regierungsform maßgebend geworden ist.

§ 2. Das Staatsgebiet.

Das englische Staatsgebiet im weiteren Sinne zerfällt in das Gebiet des Mutterlandes und in das Gebiet der verschiedenen Kolonien, die mit dem Mutterlande zusammen das „Greater Britain", das englische Weltreich (vgl. drittes Kapitel) bilden. Wie schon der offizielle Titel „das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Irland" zeigt, ist das Mutterland durch die staatsrechtliche Vereinigung der früher selbständigen Königreiche England, Schottland und Irland entstanden.

Das Stammland der britischen Krone ist England, das im Jahre 1066 von der angelsächsischen unter die normannische Herrschaft kam. Erst im 13. Jahrhundert ist die Verschmelzung zwischen der normannischen Oberschicht und dem angelsächsischen Volk soweit vollendet, daß man von einer englischen Nation sprechen kann. In dieser Zeit setzte dann auch die Eroberungspolitik der englischen Könige ein. Zunächst vollendete Eduard I. die Unterwerfung des Fürstentums Wales, das durch das Statutum Walliae (1284) zu einem untrennbaren Bestandteil Englands erklärt wurde. Englisches Recht und die englische Grafschaftsverwaltung wurden in Wales eingeführt. Ein Anklang an die früher selbständige Stellung von Wales findet sich noch heute in dem Titel „Prinz von Wales", der dem Thronfolger regelmäßig verliehen wird.

Eine besondere staatsrechtliche Stellung nehmen in einigen Beziehungen noch heute das Herzogtum Cornwall und die Pfalzgrafschaften Durham, Chester, und Lancaster ein. Der erstgeborene Sohn des Königs ist Herzog von Cornwall. Das

---

[1]) Vgl. § 6.

Herzogtum ist insofern eine Apanage der englischen Krone, als die der Krone vorbehaltenen Einkünfte aus dem Herzogtum direkt dem Herzog zufließen und gesondert verrechnet werden. Ähnliches gilt von dem Herzogtum Lancaster, dessen Kroneinkünfte von einem besonderen Kanzler des Herzogtums verwaltet werden, der in der Regel auch Mitglied des Kabinetts ist. Die Besonderheiten von Durham und Chester sind heute verschwunden.

Der Eroberer von Wales, der energische Eduard I., machte auch Schottland gegenüber Lehensansprüche geltend, die aber seine schwachen Nachfolger nicht aufrechterhalten konnten. Erst im Jahre 1603 kam es dadurch zu einer engeren staatsrechtlichen Verbindung beider Länder, daß Jakob VI. von Schottland unter dem Titel Jakob I. den englischen Thron bestieg. Endlich kam dann im Jahre 1707 nach mancherlei Kämpfen der Unionsvertrag zustande, der die beiden Königreiche England und Schottland zu einem neuen Staat, dem vereinigten Königreich Großbritannien, vereinigte, was nicht nur eine Verschmelzung der Kronen, sondern auch eine solche der Parlamente nach sich zog. Die von dem Parlament von Großbritannien beschlossenen Gesetze gelten gleicherweise für beide Länder, wenn nicht Schottland von der Geltung des Gesetzes ausdrücklich ausgeschlossen ist. Abgesehen davon stehen aber das schottische Common Law und die schottischen Parlamentsstatuten noch heute in Schottland in Geltung, das sich auch seine eigene Gerichtsorganisation bewahrt hat. Doch ist das House of Lords auch der höchste Gerichtshof für Schottland. Im Kabinett wird Schottland durch einen eigenen Staatssekretär (Secretary for Scotland) vertreten.

Über Irland vgl. § 13.

§ 3. Das Staatsvolk.

Die Grundlage des Verhältnisses des einzelnen Untertanen zum Staate bildete bei dem Fehlen der Vorstellung des Staates als Rechtspersönlichkeit in England bis in die neuste Zeit das mittelalterliche Prinzip des Lehensverbandes und der Lehenstreue gegen den Träger der Krone. Dem entspricht auch, daß in England heute noch grundsätzlich das Territorialprinzip gilt, d. h. jeder erwirbt durch die Geburt auf englischem Boden ipso jure auch die englische Staatsangehörigkeit (natural born british subject). Dieser Grundsatz gilt auch für das neue britische Staatsangehörigkeitsgesetz von 1914 (the british Nationality and Status of Aliens Act), das eine erschöpfende Regelung des Staatsangehörigkeitsverhältnisses und des Fremdenrechts bringt[1]). Dieses Gesetz schafft aber weitergehend eine britische Reichsbürgerschaft dadurch, daß alle innerhalb des britischen Weltreichs Geborenen dadurch ipso facto die britische Staatsangehörigkeit erwerben. Das Personalitätsprinzip ist durch das Gesetz dadurch anerkannt, daß auch außerhalb des britischen Gebiets von britischen Staatsangehörigen abstammende Personen die britische Staatsangehörigkeit erwerben. Ebenso gilt eine Frau, die einen britischen Staatsangehörigen heiratet, als Britin, minderjährige Kinder folgen der Staatsangehörigkeit der Eltern. Die Naturalisation ist ein Akt des freien Ermessens. Gesetzliche Vorbedingung dafür ist fünfjähriger Aufenthalt im britischen Weltreich, persönliche Qualifikation, Kenntnis der englischen Sprache und die Absicht der dauernden Niederlassung im britischen Weltreich. Ferner muß ein Treueid geleistet werden. Die Dominions können die Vorbedingungen der Naturalisation anderweitig festsetzen.

Die Fremden stehen grundsätzlich den Inländern gleich, abgesehen von den besonderen Rechten und Pflichten, die aus der britischen Staatsangehörigkeit erfließen. Die Bekleidung gewisser Stellen ist ihnen verschlossen, besondere Einschränkungen galten bis Ende 1922 noch für Angehörige früher feindlicher Staaten.

---

[1]) Einzelheiten über den Inhalt des Gesetzes siehe bei KOELLREUTTER, Das öffentliche Recht Großbritanniens in den Jahren 1914—1921, Jahrbuch des öff. Rechts, Bd. 11, S. 125ff.

Zweites Kapitel.

Die Regierungsform.

§ 4. Die Krone.

England ist heute eine parlamentarische Monarchie, d. h. nicht mehr die Krone, sondern das Volk und die vom Volke gewählte Volksvertretung sind die Träger der Staatsgewalt. Trotzdem sind die äußeren Formen, in denen das Königtum erscheint und seine Funktionen ausübt, durch diese Wandlung der Regierungsform völlig unberührt geblieben.

Die Krone vererbt sich nach dem Recht der Linealerbfolge und der Erstgeburt mit dem Vorzug der männlichen vor der weiblichen Deszendenz in derselben Linie. Frauen sind von der Thronfolge nicht ausgeschlossen. Der König trägt noch seine alten Titel von Gottes Gnaden König von Großbritannien und Irland usw. Noch heute spricht man von der Prerogative der englischen Krone und versteht darunter die Reste der ursprünglich diskretionären Gewalt der Krone, die ihr nach Abzug aller Beschränkungen durch das Parlament verblieben sind. Doch ist die tatsächliche Ausübung dieser Prerogativrechte jetzt auf das Kabinett übergegangen.

So hat der König nur noch formell Anteil an den wichtigsten Staatsfunktionen. Er ist formell gesetzgebendes Organ (King in Parliament) und erläßt als solches die Gesetze, wie sich das in der Eingangsformel der englischen Gesetze auch noch ausdrückt. Sein Vetorecht gegen Gesetzesvorschläge des Parlaments ist niemals ausdrücklich aufgehoben worden, aber durch die politische Machtverschiebung auf das Parlament heute von keiner staatsrechtlichen Bedeutung mehr. Er ist das Haupt der Exekutive, hier aber tatsächlich beschränkt durch das unten[1]) zu besprechende parlamentarische Prinzip. Noch heute geht formell keine Klage eines Untertanen gegen die Krone, sondern nur eine Bitte um Recht (Petition of Right), die beim Minister des Innern (Home Secretary) eingereicht werden muß und nie verweigert wird.

Diese hauptsächlich formelle Stellung, die der englischen Krone noch verblieben ist, kann aber doch von dem Träger der Krone, wenn er die geeignete Persönlichkeit ist, benutzt werden, um indirekt einen starken Einfluß auf den Gang der Regierungsgeschäfte und der Politik auszuüben (Eduard VII.). Vor allem ist aber die Stellung der Krone in repräsentativer Hinsicht noch heute sehr wichtig als Bindemittel für das englische Weltreich. In ihrer Stellung als Representationsorgan liegt heute denn auch die Hauptbedeutung der englischen Krone, während die eigentliche Regierungsführung sich im Parlament und dem Kabinett konzentriert.

§ 5. Das Parlament.

1. Bildung und Zusammensetzung des Parlaments.

Das Zweikammersystem, d. h. das Zerfallen des Parlaments in das Unterhaus (House of Commons) und in das Oberhaus (House of Lords), ist in England eine natürliche Folge der oben[2]) geschilderten verfassungsrechtlichen Entwicklung. Aus ihr erklärt sich auch die ganz verschiedene Zusammensetzung der beiden Häuser.

Das Oberhaus besteht in seiner Hauptsache bis jetzt noch nur aus erblichen Mitgliedern, die verschiedenen Rang haben. Die Schaffung derartiger Pairs ist ein Prerogativrecht der englischen Krone und öfters zu politischen Zwecken benutzt worden (Pairsschub). Außerdem sitzen im Oberhaus kraft ihres Amtes die Erzbischöfe von Canterbury und York und eine größere Anzahl von Bischöfen. Eine dritte Gruppe von Mitgliedern bilden die auf Lebenszeit ernannten Lordoberrichter

---

[1]) vergl. § 6.

[2]) Vgl. § 1.

(Lords of Appeal), die hauptsächlich die richterlichen Funktionen des Oberhauses als höchstes Revisionsgericht wahrzunehmen haben. Eine Reform in der Zusammensetzung des Oberhauses vor allem durch Zurückdrängung des erblichen Elements wird seit langem erstrebt. Präsident des Oberhauses ist der Lordkanzler, der Mitglied des Kabinetts ist und mit diesem wechselt.

Die eigentliche Volks- und Wahlkammer ist das Unterhaus. Doch hat sich erst in neuster Zeit in England das allgemeine Wahlrecht zum Unterhause völlig durchgesetzt. Die Mitglieder des Unterhauses werden in verschiedenartigen Wahlkreisen gewählt, den Grafschaften (Counties), den Städten (Boroughs) und den Universitäten. Von letzteren abgesehen entsandten vor der Wahlreform des Jahres 1832 in der Regel jede Grafschaft und jeder Borough, soweit ihnen ein Repräsentationsrecht zustand, zwei Mitglieder in das Unterhaus. Aber während die Repräsentation der Grafschaften sich ungefähr gleichblieb, hielt die der Städte mit der neuen industriellen Entwicklung nicht Schritt. Diesen Zuständen machten die im Jahre 1832 begonnenen und in den Jahren 1867 und 1884 fortgeführten Wahlreformen, vor allem durch eine bessere Verteilung der Sitze auf die neu emporgekommenen Industriestädte, ein Ende.

Diese Reformgesetzgebung bedeutete aber auch einen Wendepunkt für die Ausgestaltung des Wahlrechts. Bisher war das Wahlrecht im allgemeinen an das Grundeigentum gebunden gewesen, jetzt wurde es immer weiteren Klassen verliehen (Mietern, Pächtern). Daraus ergab sich auch die Eigentümlichkeit des mehrfachen Stimmrechts (Plural Voting), da der Wähler in allen Wahlbezirken wählen konnte, in denen er Grundeigentum besaß. Das war von praktischer Bedeutung, da die Wahlen nicht überall an einem Tage stattfanden. Heute ist sowohl das Wahlrecht zum Parlament als auch das kommunale Wahlrecht abschließend geregelt in dem neuen Wahlgesetz vom 6. 2. 1918 (The Representation of the People Act)[1]. Es führt als Hauptneuerung das Frauenwahlrecht ein, regelt aber die Voraussetzungen für dasselbe verschieden von dem der Männer. Das Wahlrecht ist jetzt völlig vom Grund und Boden losgelöst, verlangt wird für das aktive Wahlrecht nur noch Volljährigkeit (21. Lebensjahr) und persönlicher sechsmonatiger Aufenthalt oder geschäftliche Niederlassung im Wahlkreis. Für Frauen ist das aktive Wahlrecht an die Vollendung des 30. Lebensjahres geknüpft. Für das kommunale Wahlrecht wird aber noch jetzt außer Volljährigkeit das Innehaben eines Grundstückes oder von Teilen eines solchen als Eigentümer, Pächter oder Mieter verlangt. Wählbar sind alle volljährigen Männer und Frauen. Ausgeschlossen von der Wählbarkeit zum Unterhause sind Pairs und die Inhaber bestimmter öffentlicher Ämter, vor allem Richter und Verwaltungsbeamte.

Die Wahl erfolgt auf Grund von Wählerlisten. Unter Umständen kann auch durch Einsendung eines Wahlzettels oder durch Stellvertreter gewählt werden. Es gilt das Prinzip der Mehrheitswahl, wobei im ersten Wahlgang die relative Mehrheit entscheidet. Für große Wahlkreise ist das Proportionalwahlverfahren vorgesehen, aber noch nicht eingeführt. Die Wahl zerfällt in 2 Abschnitte, die Nominierung des Kandidaten und die Abstimmung, die in Zukunft in allen Wahlkreisen an demselben Tage stattfinden. Ein Parlamentskandidat muß eine bestimmte Summe zur Deckung der Wahlkosten hinterlegen, die dem Staate verfällt, wenn der Kandidat nicht gewählt wird oder nicht mindestens $^1/_8$ der abgegebenen Stimmen erhält. Die Wahlprüfung erfolgt durch Richter (election judges).

Präsident des Unterhauses ist der vom Hause gewählte Sprecher (speaker), dessen Wahl nicht als Parteisache betrachtet wird, und der sein Amt mit völliger Unparteilichkeit ausübt.

---

[1]) Einzelheiten über den Inhalt des Gesetzes vgl. bei Koellreutter, Jahrbuch d. öffentl. Rechts, Bd. 11, S. 128ff.

2. Die Funktionen des Parlaments.

Ursprünglich waren Ober- und Unterhaus gleichberechtigt. Aber vor allem mit der Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems trat die Stellung des Unterhauses als der politische Mittelpunkt des Parlaments immer mehr zutage. Das zeigte sich zunächst auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung, die ihren Ursprung immer im Unterhause haben mußte, und deren Beeinflussung durch das Oberhaus schon sehr früh durch das Unterhaus bestritten wurde. Endgültig geklärt wurde das Verhältnis beider Häuser durch den im Jahre 1909 einsetzenden Verfassungskampf, der durch die sog. Parliament Act des Jahres 1911 sein Ende fand. Dieses Gesetz beseitigte den Anteil des Oberhauses an der Finanzgesetzgebung völlig und beschränkte es auf dem Gebiet der übrigen Gesetzgebung auf ein aufschiebendes Veto gegenüber dem Unterhause.

So ist das Unterhaus heute der souveräne Gesetzgeber Englands. In der Ausübung seiner Gesetzgebungsfunktionen, wie in der Kontrolle der Verwaltung liegt die Initiative und Führung des Unterhauses heute aber völlig beim Kabinett.

Ober- und Unterhaus fungieren schließlich als Staatsgerichtshof dadurch, daß das Unterhaus gegen jede Person vor dem Oberhause die Staatsklage (impeachment) erheben kann. Durch die Einführung des Prinzips der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Minister hat dieses Verfahren zurzeit seine praktische Bedeutung verloren.

§ 6. Das Kabinett und das Prinzip der parlamentarischen Regierung in England.

Auch nach der Beschränkung der absoluten Königsmacht durch die Revolutionen des 17. Jahrhunderts blieb der König zunächst noch das Haupt der Exekutivgewalt. Da der Staatsrat (Privy Council) aber allein schon wegen seiner Größe die Regierungsgeschäfte nicht unter Leitung des Königs führen konnte, löste sich immer mehr ein kleiner Kreis von vertrauten Ratgebern des Monarchen heraus[1]). Dieser Entwicklung stand das Parlament zunächst sehr mißtrauisch gegenüber und verlangte wiederholt die Abschaffung dieses unverantwortlichen königlichen Kabinettsrats, aber ohne dauernden Erfolg. Das Privy Council sank immer mehr zu einer Behörde herab, die wichtige Regierungshandlungen nur rein formell sanktionierte, eine Stellung, die ihm bis heute verblieben ist. Im Kabinett überwog zunächst durchaus der Einfluß des Königs, die Sitzungen fanden unter seinem Vorsitz statt. Nach der Thronbesteigung des Hauses Hannover bahnte sich aber in diesem Verhältnis eine wichtige Änderung dadurch an, daß der König allmählich auf die Anwesenheit im Kabinett verzichtete, während die Mitglieder des Kabinetts immer mehr unter die Kontrolle des Parlaments geraten. Im Parlament hatte sich unterdessen die Parteibildung in die zwei großen Parteien der Whigs und der Tories vollzogen, die jede nach der Mehrheit im Parlament und damit nach der Macht im Staate strebten. Die immer mehr zum Durchbruch gelangende Souveränität des Parlaments führt ganz natürlicherweise zu einer wachsenden Abhängigkeit der Kabinettsminister von der Mehrheit des Unterhauses. Das Kabinett wird aus einem Vollstrecker der königlichen Willensentschließungen zu einem Vollziehungsausschuß der Parlamentsmehrheit. Der Führer dieser Mehrheit erhält als Premierminister auch die Führung im Kabinett, die Rolle des Königs beschränkt sich auf die formelle Berufung und Ernennung der Minister aus der jeweils herrschenden Parlamentsmehrheit. Das erste offenkundige Parteikabinett dieser Art ist das Whigministerium Walpoles (1721—1742). Charakterisiert wird diese Parteiherrschaft bis in den Anfang des

---

[1]) Vgl. Michael, Die Entstehung der Kabinettsregierung in England, Zeitschrift für Politik, Bd. VI, 1913, S. 549ff. Derselbe, Die Entwicklung des Parlamentarismus in England, Handbuch der Politik, 3. Aufl., 1. Bd., S. 314ff.

20. Jahrhunderts durch das Zweiparteiensystem, d. h. durch die Tatsache, daß die zwei großen Parteien, erst Whigs und Tories, später Liberale und Konservative, sich je nach der wechselnden Mehrheit im Parlament in der Regierung abwechselten und das Kabinett mit ihren Anhängern besetzten. Im Kabinett konzentriert sich immer mehr die Macht der herrschenden Partei. Das führt nun aber auch allmählich zu einer Verschiebung der Stellung des Kabinetts zum Parlament. Lag ursprünglich das politische Schwergewicht im Parlament, so verschiebt sich die ganze Initiative in das Kabinett, das den ganzen Gang der Parlamentsverhandlungen maßgebend bestimmt. Die Stellung der einzelnen nicht offiziellen Parlamentsmitglieder (private members) tritt immer mehr zurück, es entsteht die Form der parlamentarischen Kabinettsregierung[1]). Das Kabinett hängt allerdings immer noch vom Vertrauen der Mehrheit des Parlaments ab, hat aber von dieser Mehrheit, deren Führer es ist, wenig zu fürchten, da ein Sturz des Kabinetts auch den Verlust der Herrschaft der Mehrheit nach sich zieht[2]). So ist es immer mehr die Möglichkeit von Neuwahlen und damit die Beeinflussung der Wählerschaft, auf die das Kabinett sein Hauptaugenmerk richtet. Das bedeutet aber eine Stärkung der ganzen Parteiorganisation, deren Beherrschung von großer Bedeutung wird. Das System des klassischen englischen Parlamentarismus funktionierte hauptsächlich aus dem Grunde reibungslos, weil sich beide großen Parteien ausschließlich aus den Angehörigen der besitzenden Klassen zusammensetzten, so daß man die damalige Regierung Englands sehr wohl als Oligarchie bezeichnen kann[3]). Scharfe Klassengegensätze bestehen zwischen beiden Parteien nicht, der politische Kampf zwischen der Regierung und der offiziell anerkannten Opposition (His Majesty's Opposition) spielte sich in sportsmäßigen Formen ab, da beide Parteien im Grunde die gleichen politischen Ziele hatten. Schwierigkeiten in der Regierungsbildung bestanden nicht, da die Opposition stets mit dem Übergang der Mehrheit auf sie bereit war, die Regierung zu übernehmen. Das bleibt auch noch im 19. Jahrhundert so, als die demokratischen Wahlreformen dem neuentstandenen industriellen Arbeiterstand einen maßgebenden Einfluß auf die Zusammensetzung des Parlaments gewährten. Der englische Arbeiter ließ sich noch bis in die neuste Zeit durch die Angehörigen der beiden großen Parteien im Parlament vertreten. Erst im Anfang des 20. Jahrhunderts gelangte die englische Arbeiterpartei zu größerem Einfluß. Ihr Entstehen und die Existenz einer eigenen irischen Partei untergrub immer mehr das Zweiparteiensystem. Damit entfielen aber auch die bisherigen Voraussetzungen für die Zusammensetzung des Kabinetts, und deshalb mußte man auch in England immer mehr zum Koalitionssystem übergehen. Der Weltkrieg hat diese Entwicklung noch beschleunigt. Er brachte, wie in allen parlamentarisch regierten Ländern, ein völliges Zurücktreten des Parlaments und eine Diktatur des Kabinetts, das Angehörige aller Parteien, auch der Arbeiterpartei, enthielt. Wenn auch diese Einigkeit nach Beendigung des Krieges nicht aufrechtzuerhalten war und die Arbeiterpartei wieder aus dem Kabinett austrat, so ist doch auch die alte Zweiparteiengruppierung, zum mindesten in ihrer früheren Zusammensetzung, endgültig vorbei.

§ 7. Kabinett und Verwaltung.

Entsprechend der immer komplizierteren Verwaltung des modernen Staates ist auch die Zahl der Kabinettsmitglieder, die noch in den achtziger Jahren des 19. Jahrhunderts zwölf bis vierzehn betrug, dauernd gewachsen. Diese große Zahl bringt es mit sich, daß sich innerhalb des Kabinetts wieder ein engerer Zirkel um den Premierminister zur Behandlung der wichtigsten Fragen bildet, zumal ja die

[1]) Vgl. für diese Entwicklung HASBACH, Die parlamentarische Kabinettsregierung, S. 104ff.
[2]) Vgl. die Bemerkungen bei LOW, Die Regierung Englands, besonders S. 137ff.
[3]) Vgl. HASBACH a. a. O. S. 79ff.

Verhandlungen des Kabinetts vom Beginn seines Bestehens an völlig formlos sind und keine Protokolle darüber geführt werden. Die Mitglieder des Kabinetts sind zugleich die Chefs der wichtigsten Ministerien, wobei der Premierminister in der Regel das Amt als erster Lord des Schatzamts bekleidet. Wie die Mitglieder des Kabinetts, so sind auch die parlamentarischen Unterstaatssekretäre der einzelnen Ministerien politische Beamte, d. h. sie wechseln mit dem jeweiligen Ministerium. Die Verwaltungsarbeit wird in den Ministerien von den Beamten des Zivildienstes (Civil Service) geleistet. Eine innere Zentralverwaltung kannte das England des 18. Jahrhunderts noch nicht. Die englische Verwaltung jener Zeit war Lokalverwaltung, wie sie RUDOLF v. GNEIST in seinen Schriften über die englische Selbstverwaltung beschrieben hat. Diese klassische Selbstverwaltung konzentrierte sich im Amte des englischen Friedensrichters, die in der Regel aus der Mitte des Landadels (Gentry) entnommen wurden. Ein Fachbeamtentum bildete sich erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts heraus, als die stets wachsenden Verwaltungsaufgaben zu ihrer Erledigung geschulter Verwaltungsbeamten bedurften. England hat heute im großen und ganzen ein gutes Fachbeamtentum, das von politischer Betätigung ferngehalten wird. Man geht dabei von der Erkenntnis aus, daß das parlamentarische System, d. h. die Regierung durch in der Regel rein politisch orientierte Dilettanten in dem heutigen so ungeheuer komplizierten modernen Staate nur mit Hilfe eines leistungsfähigen Beamtentums erhalten werden kann.

Zusammenfassend kann man sagen: Das Kabinett ist heute der eigentliche Herrscher Englands, geleitet und getragen von der politischen Meinung eines politisch erzogenen Volkes und gestützt auf ein unpolitisches Fachbeamtentum. Diese beiden Umstände machen das Funktionieren des parlamentarischen Systems auch in England weiterhin möglich. Ob das auch in Zukunft so bleiben wird, ob der Parlamentarismus, der in seiner klassischen Form ganz andere gesellschaftliche Voraussetzungen hatte, in abgewandelter Form weiterbestehen bleibt oder durch neue Formen abgelöst wird, steht dahin.

§ 8. Die Stellung der Gerichtshöfe.

Wie schon oben ausgeführt wurde[1]), nehmen die Gerichte in England eine andere Stellung ein wie auf dem Kontinent. Die Rechtskontrolle der Verwaltung zum Schutze des einzelnen ist auch heute noch in England prinzipiell den ordentlichen Gerichten übertragen. Die Einrichtung des Kompetenzkonflikts kennt das englische Recht infolgedessen nicht, ebensowenig eine ausgesprochene Verwaltungsgerichtsbarkeit. Das Mittel der Rechtskontrolle über die Verwaltung sind hauptsächlich die sog. Prerogative Writs[2]). Neuerdings hat sich aber mit der steigenden Entwicklung der modernen Zentralbehörden auch eine weitgesteckte Entscheidungsgewalt dieser Behörden entwickelt, die viele Züge unserer deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit trägt[3]).

Die rechtsprechende Tätigkeit findet aber — im Gegensatz zu Amerika — ihre absolute Grenze in der souveränen Gesetzgebungsgewalt des Parlaments, da die Richter die Parlamentsgesetze zu beachten und anzuwenden haben. Die Richter sind auf Lebenszeit angestellt und können nur auf gemeinsame Adresse beider Häuser des Parlaments an die Krone abgesetzt werden.

Oberste Gerichtshöfe sind das House of Lords und das Richterkomitee des Staatsrats (Judicial Committee of the Privy Council), letzteres hauptsächlich als oberste Instanz für die Kolonien.

---

[1]) S. 1 und 4.
[2]) Vgl. darüber KOELLREUTTER a. a. O., S. 149ff.
[3]) Vgl. KOELLREUTTER a. a. O., S. 109ff.

Höchster Gerichtshof für England ist der Supreme Court, der in zwei Abteilungen zerfällt, den High Court of Justice mit drei Abteilungen (Chancery Division, Kings Bench Division und Probate-Divorce und Admiralty Division) und den Court of Appeal. Provinzialgerichte sind die Grafschaftsgerichte (County Courts).

Drittes Kapitel.

Die Organisation des Weltreichs.

§ 9. Entstehung und Gliederung des Weltreichs[1]).

Die Eroberung des englischen Kolonialreichs setzt erst mit dem Zeitpunkt ein, als der Kampf um die englischen Freiheitsrechte entschieden und damit die Grundlage zur heutigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung Englands gelegt war. Die einzelnen Phasen dieser Kolonialentwicklung Englands (Kriege mit Holland, Spanien und Frankreich) sind hier nicht weiter zu verfolgen. Die Entwicklung der englischen Kolonialmacht zeigt bis heute eine aufsteigende Linie, die nur einmal durch die amerikanische Unabhängigkeitserklärung scharf unterbrochen wurde.

Die Kolonien standen zunächst völlig unter britischer Herrschaft. Ihr Recht war englisches Recht, ihre Verwaltung erfolgte durch englische Gouverneure unter höchstens beratender Teilnahme der weißen Kolonialbevölkerung. Der Abfall der Vereinigten Staaten war das Sturmzeichen dafür, daß die absolute Herrschaft Englands über die durch weiße angelsächsische Bevölkerung besiedelten Gebiete zu Ende ging. So entwickelten sich im weiteren Verlaufe die kolonialen Herrschaftsformen ganz verschieden. Man kann heute im allgemeinen drei große Gruppen unterscheiden. Die erste Gruppe besteht aus den sogenannten Kronkolonien, in denen sich in mehr oder minder abgeschwächter Form die absolute Herrschaft Englands noch erhalten hat. Die zweite und wichtigste Gruppe bilden die sog. Dominions, d. h. die sich selbstverwaltenden Kolonien. Sie umfassen geographisch drei große Gebiete: Kanada, Australien-Neuseeland und Südafrika, während vom staatsrechtlichen Standpunkte aus fünf Dominions unterschieden werden müssen: Kanada, Neufundland, der australische Bundesstaat, Neuseeland und die Südafrikanische Union. Eine dritte Gruppe für sich bildet Indien. Als Außenposten sind schließlich noch zu erwähnen die verschiedenen Protektorate und die durch die Friedensverträge für England geschaffenen Mandate.

Das Problem des englischen Weltreichs ist aber mit der Betrachtung der Kolonien nicht zu Ende. Auch die Organisation des Mutterlandes selbst gehört in diesen Zusammenhang, und da ist es vor allem das irische Problem, das jetzt in diesem Rahmen seine verfassungsrechtliche Lösung gefunden hat[2]).

§ 10. Die Kronkolonien.

Die Kronkolonien sind der Verwaltung des Kolonialamts unterstellt und werden durch Gouverneure verwaltet, die von der Krone ernannt werden. Der Gouverneur kann entweder alle gesetzgebende und ausführende Gewalt der Kolonie in seiner Hand vereinigen (z. B. Gibraltar, St. Helena), oder er teilt diese Gewalt mit einem Staatsrat (Council) (z. B. die meisten Inseln Westindiens, Ceylon, Hongkong). Schließlich gibt es noch eine verfassungsrechtlich am weitesten fortgeschrittene Gruppe von Kronkolonien, in der neben dem Gouverneur und dem Staatsrat noch gesetz-

---

[1]) Vgl. dazu BRINKMANN, Das angelsächsische Staatsproblem, Zeitschrift für Politik, 12. Bd., 1922, S. 125ff. — DIBELIUS, Großbritannien und sein Weltreich, Handbuch der Politik, 3. Aufl., Bd. II, S. 356ff.

[2]) Vgl. unter § 13.

gebende Körperschaften bestehen, deren Mitglieder entweder ernannt werden oder aus Wahlen hervorgehen (z. B. Malta, Mauritius).

Auch in vielen Kronkolonien macht sich neuerdings das Streben nach größerer Selbstverwaltung geltend, so in Westindien.

§ 11. Die Dominions.

Die Verfassung der Dominions beruht auf englischem Parlamentsrecht. Und zwar ist — um nur die drei größten Dominions herauszuheben — die heutige verfassungsrechtliche Grundlage für Kanada die British North America Act von 1867, für den australischen Bund die Commonwealth of Australia Act von 1900 und für die südafrikanische Union die South Africa Act von 1909. Doch ist diese Sanktionsgewalt des britischen Parlaments heute nur noch eine rein formelle, da für die Ausgestaltung und Abänderung der Verfassungen der Dominions deren Wille maßgebend ist.

Alle drei Dominions sind aus früher selbständigen Kolonien des britischen Reiches zusammengesetzt, Kanada aus neun Provinzen, Australien aus vier Kolonien (Neu-Südwales, Victoria, Süd-Australien und Tasmanien), die südafrikanische Union aus der Kapkolonie, Natal und den früheren Burenstaaten Transvaal und Oranjefreistaat. Infolgedessen sind in den einzelnen Verfassungen der Dominions die unitarischen und föderalistischen Tendenzen verschieden stark ausgeprägt. Den stärksten unitarischen Charakter trägt die Verfassung der Südafrikanischen Union. Die bisherigen Verfassungen der vier Kolonien sind außer Kraft getreten, die Kolonien sind zu Provinzen der Union geworden. Die entscheidende legislative Gewalt liegt beim Unionsparlament, während den Provinzialvertretungen nur eine beschränkte Selbständigkeit verblieben ist. Bundesstaatlichen Charakter tragen die Verfassungen von Kanada und Australien. Während aber in Kanada die Vermutung für die Zuständigkeit des Bundes spricht und den gesetzgebenden Körperschaften der Provinzen nur ganz bestimmte Befugnisse verblieben sind, hat der Bund in Australien nur die ihm ausdrücklich übertragenen Befugnisse, während im übrigen die Zuständigkeit der Einzelstaaten (in Australien bezeichnenderweise „states" genannt) unberührt geblieben ist.

Zwei Umstände sind für den verfassungsrechtlichen Charakter der Dominions bezeichnend, einmal die sich in den Formen des Parlamentarismus nach englischem Muster vollziehende Selbstregierung und zweitens ihre staatsrechtliche Verknüpfung mit dem Mutterlande.

Organe der Selbstregierung sind das Parlament, das Kabinett und der Gouverneur, der in dieser Beziehung an die Stelle der englischen Krone tritt und an den Rat seiner Kabinettsminister gebunden ist. Die Einzelheiten des parlamentarischen Regierungssystems sind dem Englands nachgebildet. Vor allem spielt infolgedessen in allen Dominions das Parteiwesen eine ausschlaggebende Rolle.

Die Verbindung mit dem Mutterlande verkörpert sich in der Person des vom englischen König ernannten Generalgouverneurs der einzelnen Dominions, bei dessen Ernennung aber auf die Wünsche der Dominions weitgehendste Rücksicht genommen wird. Die Provinzialgouverneure werden in Kanada durch die kanadische Regierung ernannt. Der Gouverneur hat als Vertreter der englischen Krone und in Ausübung der Rechte derselben eine von der Regierung des Dominion unabhängige Stellung. Vor allem hat er namens der englischen Krone ein Vetorecht gegen gesetzgeberische Beschlüsse der Parlamente der Dominions, das aber nur noch selten und mit äußerster Vorsicht ausgeübt wird.

Die Verbindung mit dem Mutterlande tritt ferner vor allem hervor auf dem Gebiete der Rechtsprechung. Alle Dominions haben ihre obersten Gerichtshöfe, von denen die Revision an das Judicial Committee des Privy Council in London führt.

Die auswärtige Politik und die militärische Verteidigung der Dominions wurde bis in die letzte Zeit von England geführt. Auf diesen wichtigen Gebieten hat sich aber jetzt ein grundsätzlicher Wandel vollzogen. Alle Dominions unterhalten jetzt eigene Streitkräfte, mit denen sie England im Weltkriege stark unterstützt haben. Auf dem Gebiet des Gesandschaftswesens sucht sich vor allem Kanada durch Errichtung einer eigenen Gesandschaft in Washington vom Mutterlande unabhängig zu machen.

All das weist daraufhin, daß man die Dominions heute als selbständige, mit dem Mutterlande nur durch lose Bande verknüpfte Staaten ansehen muß. Das zeigt einmal die Einrichtung der Reichskonferenzen in London, zu denen die Premierminister der Dominions unter dem Vorsitz des englischen Premierministers in vierjährigen Abständen zusammentreten, und in denen die wichtigsten Reichsangelegenheiten beraten werden. Äußerlich tritt die Selbständigkeit der Dominions vor allem aber auch bei den den Weltkrieg beendenden Friedensverträgen in Erscheinung. Sie sind Signatarmächte der Friedensverträge und ursprüngliche Mitglieder des Völkerbunds. Zu einer verfassungsrechtlichen Neuorganisation des Weltreichs, die bei den zum Teil sehr stark auseinandergehenden Interessen der einzelnen Teile desselben große Schwierigkeiten bietet, ist es bisher nicht gekommen[1]).

§ 12. Indien[2]).

Indien nimmt unter den britischen Kolonien eine besondere Stelle ein. Schon äußerlich kommt das darin zum Ausdruck, daß es nicht, wie die übrigen Kolonien, dem Kolonialministerium (Colonial Office), sondern einem besonderen Ministerium für Indien (India Office) unter einem Kabinettsmitglied, dem Staatssekretär für Indien, unterstellt ist. Dem Staatssekretär steht mit neuerdings sehr erweiterten Befugnissen der Rat für Indien (Council of India) zur Seite.

Alle Regierungsrechte über Indien werden im Namen des englischen Königs ausgeübt, der den Titel Kaiser von Indien führt.

Haupt der Zentralregierung in Indien ist der von der Krone ernannte Generalgouverneur, der nach den Weisungen des englischen Kabinetts unter dem Titel Vizekönig von Indien bis in die neuste Zeit hinein in autokratischen Formen die Regierung über Indien ausübte. Ihm steht ein Regierungsrat (Executive Council) zur Seite, der seit 1915 durch den Hinzutritt weiterer Mitglieder zu einer gesetzgebenden Körperschaft (Indian Legislative Council) erweitert wurde. Die neuste Gesetzgebung (Government of India Act 1919) hat aber, den Bestrebungen der indischen Bevölkerung nach Selbstregierung Rechnung tragend, eine von der Verwaltung völlig getrennte gesetzgebende Körperschaft (Indian Legislature) geschaffen, die aus zwei Kammern besteht, dem Staatsrat (Council of the State) und der gesetzgebenden Versammlung (legislative assembly). Dieses indische Parlament besteht aus ernannten und gewählten Mitgliedern. Jedes Mitglied des Rats des Vizekönigs muß zum Mitglied einer der beiden Kammern ernannt werden und hat das Recht, in beiden Kammern zu erscheinen und das Wort zu ergreifen. Die Zuständigkeit des indischen Parlaments erstreckt sich auf alle gesamtindischen Angelegenheiten, während die Kompetenz der Provinzialgesetzgebung unberührt bleibt. Dem Generalgouverneur steht aber ein weitgreifendes Vetorecht gegen die Beschlüsse des Parlaments zu. Auch kann er Gesetzentwürfe, die die Ruhe und Sicherheit Indiens berühren, von der weiteren Behandlung in beiden Kammern ausschließen und umgekehrt den Erlaß von Gesetzen, die er für die Ruhe, Sicherheit oder die Interessen

[1]) Vgl. LOEWENSTEIN, Das Problem des Föderalismus in Großbritannien, Annalen des Deutschen Reiches, 1921/22, S. 1ff.

[2]) Vgl. COURTENAY ILBERT, The Government of India, 1922.

Indiens für unumgänglich hält, auch gegen den Willen des indischen Parlaments durchsetzen.

Ist so die Parlamentarisierung der indischen Zentralregierung noch in ihren Anfängen, so ist sie durch die neuste Gesetzgebung in neun der wichtigsten Provinzen durchgeführt worden (Bengalen, Madras, Bombay, den „Vereinigten Provinzen", dem Punjab, den Zentralprovinzen, Bihar und Orissa, Assam, Burma). In diesen Provinzen wird unterschieden zwischen Angelegenheiten, die der geschäftsmäßigen Erledigung durch den Gouverneur und seinen Rat allein vorbehalten sind (reserved subjects) und Angelegenheiten, die zur Behandlung in parlamentarischen Regierungsformen dem Provinzialparlament zugewiesen sind (transferred subjects). Die gesetzgebende Körperschaft dieser Provinzen besteht aus den Mitgliedern des Rats des Gouverneurs und aus ernannten und gewählten Mitgliedern, wobei die letzteren in der Überzahl sind. Die Mitglieder des Kabinetts müssen gewählte Mitglieder des Parlaments sein. Die Gesetzgebungsgewalt der Provinzen ist lokaler Natur (provincial subjects), während z. B. die auswärtigen Angelegenheiten, militärische Angelegenheiten und allgemeine Steuersachen der Zentralregierung vorbehalten sind (central subjects).

Die kleineren Provinzen bleiben unter der alten Exekutivverwaltung.

Besonderes gilt für die eingeborenen Staaten Indiens (Native States). In ihnen ist die Herrschaft ihrer eingeborenen Herrscher erhalten geblieben. Die eigentliche Regierungskontrolle wird aber durch einen englischen Residenten ausgeübt.

Die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung Indiens ist noch nicht zu übersehen. Auch Indien war auf der Pariser Friedenskonferenz durch seinen Staatssekretär selbständig vertreten und nimmt neuerdings auch an den Reichskonferenzen teil.

§ 13. Irland.

Allerneustens hat schließlich noch das Verhältnis Irlands zu England eine grundlegende Änderung erfahren. Irland war durch die Unionsakte des Jahres 1801 mit England und Schottland zu dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Irland verschmolzen worden. Das bisher selbständige Parlament Irlands ging in dem von Großbritannien auf. Die Vertreter Irlands bildeten mit Ausnahme der Abgeordneten der protestantischen Grafschaft Ulster eine eigene Partei im britischen Parlament.

Zwei Fragen waren es hauptsächlich, die das Verhältnis Irlands zu England zu einem äußerst schwierigen machten, einmal der religiöse Gegensatz des protestantischen Englands und der ebenfalls protestantisch gebliebenen nordirischen Grafschaft Ulster zu den katholischen übrigen Teilen Irlands, und die Landfrage, d. h. die Tatsache, daß der größte Teil des irischen Bodens sich in den Händen großer englischer Grundeigentümer befand, und der Ire mangels eigener Existenzmöglichkeiten weitgehend zur Auswanderung (irisches Element in Amerika) gezwungen wurde. Wenn auch im 19. Jahrhundert die Lösung der Landfrage durch die englische Gesetzgebung energisch in die Hand genommen wurde, so erhob sich doch mit immer größerer Stärke die Forderung Irlands nach einer Trennung der staatsrechtlichen Verbindung mit England (Home Rule). 1886 und 1893 versuchte der englische Premierminister Gladstone vergeblich ein Home Rule Gesetz für Irland durchzubringen. Erst kurz vor dem Weltkriege gelang es dem liberalen Kabinett Asquith, einem Home Rule Gesetz für Irland Annahme zu verschaffen. Gegen die Durchführung dieses Gesetzes drohte Ulster mit offenem Aufruhr, da das Gesetz ein ungeteiltes Irland schaffen und auch Ulster der Herrschaft eines allirischen Parlaments unterwerfen wollte. Die Durchführung des Gesetzes (Government of Ireland Act 1914) wurde durch den Weltkrieg aufgeschoben[1]). Nach dem Weltkriege erwies sich das Inkraft-

[1]) Über den Inhalt dieses and der folgenden Gesetze vgl. KOELLREUTTER im Jahrbuch d. öffentl. Rechts, Bd. 11, S. 134ff.

treten des Gesetzes als unmöglich, da einerseits Ulster auf seinem Widerstand gegen das Gesetz verharrte, andererseits vielen Irländern (Sinn-Feiner) die Bestimmungen des Gesetzes nicht weit genug gingen; sie forderten die irische Republik. Im Jahre 1920 erging deshalb ein zweites Home Rule Gesetz (Government of Ireland Act 1920), das vor allem den Wünschen Ulsters durch die Zerlegung Irlands in zwei Teile, Nordirland und Südirland, Rechnung trug. Beide Teile sollten ihre eigenen Parlamente und eigenen Regierungen haben. Aber auch dieses Gesetz konnte den schon seit 1919 in Irland wütenden Bürgerkrieg nicht beendigen. Um dem Bürgerkriege ein Ende zu machen, trat die englische Regierung im Jahre 1921 in offizielle Verhandlungen mit den Führern der irischen Bewegung ein, die am 6. 12. 1921 zum Abschluß eines Vertrages führten, dessen Inhalt dann durch die Parlamente Irlands gebilligt wurde. Das unter dem Titel the Irish Free State (Agreement) Act am 31. 3. 1922 verkündete englische Gesetz stellt den neu anerkannten irischen Freistaat in dieselbe Linie mit den Dominions, d. h. es gewährt ihm völlige Selbständigkeit unter Wahrung des staatsrechtlichen Zusammenhangs mit der englischen Krone. Nordirland bleibt auf eigenen Wunsch von dieser Regelung ausgeschlossen. Irland kann wie die Dominions in Zukunft eine eigene Militärmacht und eine Flotte zur Verteidigung seiner Küsten unterhalten. Den militärischen Notwendigkeiten Englands ist durch eine Reihe besonderer Bestimmungen Rechnung getragen. Auch diese Regelung hat bisher eine Beruhigung des Landes nicht herbeizuführen vermocht.

Zweiter Teil.

Das Verfassungsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika.

Literatur:

Nur eine Auswahl der wichtigsten Werke wird angeführt.

Englische Werke:

Aufzählung der einzelnen Werke bei FREUND, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, S. XI. Besonders wichtig darunter:

BRYCE, The American Commonwealth, 2 Bde., neueste Aufl. 1919 (immer noch das beste Werk). Von demselben Verfasser eine kürzere Übersicht in seinem 1921 erschienenen Werke: Modern Democracies, Bd. 2, S. 1ff.

WILSON, Congressional Government, 1885, seitdem viele Auflagen.

Deutsche Werke:

Berichte über Amerika im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 1 von BURGESS, Bd. 3, 6, 8, 11 von FREUND.

FREUND, Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, 1911.

HÜBNER, Die Staatsform der Republik, S. 89ff. 1919.

Nur einzelne Probleme behandeln:

COESTER, Verwaltung und Demokratie in den Staaten von Nordamerika, 1913.

HASBACH, Die moderne Demokratie, 2. Aufl., 1921.

HASBACH, Die neuere Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, Zeitschrift für Politik, Bd. 7, S. 49ff. 1914.

HENSEL, Der Finanzausgleich im Bundesstaat, S. 33ff. 1922.

LENEL, Das amerikanische Regierungssystem, 1922.

STANGELAND, Die Entwicklung der politischen Parteien in den Vereinigten Staaten, Zeitschrift für Politik, Bd. 4, S. 229ff. 1911.

Verfassungstexte: bei FREUND, S. 339ff., dazu die neuen Zusatzartikel in seinen Berichten im Jahrbuch des öffentl. Rechts.

Erstes Kapitel.

Die Staatselemente.

§ 14. Die Entstehung der Bundesverfassung.

Zur Zeit des Ausbruchs des nordamerikanischen Unabhängigkeitskrieges bestanden die im Besitze Englands befindlichen nordamerikanischen Kolonien aus 13 kleinen Pflanzerstaaten, deren Organisation — allerdings unter weitgesteckter Selbstverwaltung — durch die englische Parlamentsgesetzgebung beherrscht und deren Regierung in der Hand von Gouverneuren lag, die durch die englische Krone ernannt wurden. Der gemeinsame Widerstand gegen England führte zu einem Zusammenschlusse dieser Staaten, so daß die Entstehungsgeschichte der amerikanischen Verfassung durchaus revolutionären Charakter trägt. Ein Kongreß der 13 Staaten erklärte 1776 die Unabhängigkeit derselben und schuf für den Bund eine Rechtsgrundlage in den Konföderationsartikeln der Jahre 1777/1778. Danach schlossen die beteiligten Staaten unter Aufrechterhaltung ihrer Souveränität einen

Freundschaftsbund, dessen Organ ein Kongreß sein sollte, in dem alle Staaten mit gleicher Stimme vertreten waren. Dieser Bund trug durchaus völkerrechtlichen Charakter, die Beschlüsse des Bundesorgans richteten sich nur an die beteiligten Staaten, eine Bundesgewalt, ausgerüstet mit Zwangsgewalt zur Durchführung ihrer Beschlüsse war nicht vorhanden. Diese offenkundigen Mißstände führten im Jahre 1787 zum Zusammentritt einer Konvention der Vertreter der Staaten, die die Konföderationsartikel einer Nachprüfung unterziehen sollten. Diese aus 55 Delegierten bestehende Versammlung erklärte sich in ihrer Mehrheit für die Umwandlung des bisherigen staatenbundlichen Verhältnisses in ein bundesstaatliches. Ein dahingehender aus sieben Artikeln bestehender Verfassungsentwurf wurde von der Konvention am 17. 9. 1787 angenommen und sollte in Kraft treten, wenn die Konventionen von neun Staaten dem Entwurf zugestimmt hätten. Nach der Ratifikation durch zehn Staaten trat die neue Bundesverfassung im März 1789 in Kraft. Sie hat dann bis zum Jahre 1922 im Wege der Verfassungsänderung[1]) 19 Zusatzartikel erhalten. Die ersten 10, die eine Erklärung der Grundrechte enthalten, traten schon bald nach Erlaß der Verfassung im Jahre 1791 in Kraft. 2 weitere Zusatzartikel ergingen in den Jahren 1798 und 1804. Eine Folge des amerikanischen Bürgerkriegs waren die Zusatzartikel 13—15, durch die die Sklaverei abgeschafft und das Wahlrecht von der Rasse unabhängig gemacht wurde. Neusten Datums sind die Zusatzartikel 16—19. Der 1913 in Kraft getretene 16. Zusatzartikel ermächtigt den Bund zur Erhebung einer Einkommensteuer, Art. 17 führt im gleichen Jahre für die Wahl der Senatoren die unmittelbare Volkswahl ein. Der 18. Zusatzartikel stammt aus dem Jahre 1919 und enthält das Verbot der Herstellung und des Verkaufs berauschender Getränke (prohibition) im Gebiet der Union. Schließlich führt der im Jahre 1920 angenommene 19. Zusatzartikel das Frauenstimmrecht ein.

§ 15. Bundesgebiet und Staatsgebiet.

Das Gebiet der Vereinigten Staaten hat seit der Unabhängigkeitserklärung bis zu ihrer heutigen Weltmachtstellung eine starke Vergrößerung erfahren. Die Gebietsorganisation ist nicht völlig einheitlich.

Dem Charakter als Bundesstaat entsprechend besteht der Hauptteil des Bundesgebiets aus dem der Staaten. Die Zahl dieser Staaten beträgt jetzt 48, nach dem als letzte die beiden bisherigen Territorien Neu-Mexiko und Arizona durch Gesetz des Jahres 1910 in den Bund aufgenommen worden waren. Nicht als Staat zählt der vom Bund direkt verwaltete Distrikt Columbia mit der Bundeshauptstadt Washington.

Die Stellung der Territorien unterscheidet sich dadurch von der der Staaten, daß ihnen die Verfassungsautonomie, d. h. die Möglichkeit einer eigenen Verfassung fehlt, sondern ihre Organisation unmittelbar auf Bundesgesetz beruht. Außerdem haben sie keinen Anteil an der Willensbildung des Bundes, sind daher im Kongreß nicht vertreten und an der Präsidentenwahl nicht beteiligt. Auf dem amerikanischen Kontinent hat nur noch Alaska die Stellung eines Territoriums.

Eine ähnliche Stellung nehmen die Inselbesitzungen der Vereinigten Staaten ein, Hawai, Porto Rico, die Philippinen und die im Jahre 1916 von Dänemark an die Vereinigten Staaten gegen ein Entgelt von 25 Millionen Dollars abgetretenen westindischen Inseln St. Thomas, St. Croix und St. Jan. Ein Gesetz von 1916 erklärt hinsichtlich der Philippinen, daß es die Ansicht der Vereinigten Staaten sei, nach Einrichtung einer stabilen Regierung die amerikanische Oberhoheit über die Philippinen zurückzuziehen und ihre Unabhängigkeit anzuerkennen. Einstweilen gewährt das Gesetz den Inseln eine weitgesteckte Selbstverwaltung.

---

[1]) Vgl. unten S. 21.

Schließlich untersteht die Panamakanalzone unmittelbar der amerikanischen Exekutivgewalt.

Die weitere staatsrechtliche Entwicklung dieser amerikanischen Besitzungen wird wesentlich davon abhängen, ob und in welcher Form sich der Imperialismus der Vereinigten Staaten weiterentwickeln wird.

§ 16. Bundesgewalt und Staatsgewalt.

Die Vereinigten Staaten waren in der modernen Staatenwelt der erste Bundesstaat. Die Theorie der Machtverteilung zwischen dem Bund und den Staaten schwankte zwischen zwei Endpolen. Entweder sie betonte den reinen Bundescharakter, legte also allen Nachdruck auf die Souveränität der einzelnen Staaten und leugnete damit den Staatscharakter der Union insofern, als sie ein Ausscheiden aus derselben für jederzeit möglich erklärte (CALHOUN). Diese Theorie fand im Sezessionskriege ihre blutige Widerlegung. Seit seiner siegreichen Beendigung ist der Grundsatz von der Unauflöslichkeit der Union unbestritten. Die Union ist „eine unzerstörbare Vereinigung unzerstörbarer Staaten" (BRYCE).

Bei der Verteilung der Zuständigkeit zwischen Einzelstaaten und Bund geht die amerikanische Verfassung von der Tatsache aus, daß die Einzelstaaten das Ursprüngliche sind. Dem Bund stehen also nur die Rechte zu, die ihm ausdrücklich übertragen sind, alles andere ist den Einzelstaaten verblieben. In der Ausübung ihrer ursprünglichen Staatsgewalt sind die Einzelstaaten frei.

Im einzelnen sind ausschließlich Bundessache: die auswärtigen Angelegenheiten, Heer und Flotte, abgesehen die Unterhaltung einer Miliz, die den Einzelstaaten zusteht, Münz-, Maß- und Gewichtswesen, die Postverwaltung und die Regelung des zwischenstaatlichen Handels. Der Schutz der Bundesgesetzgebung ist eigenen Bundesgerichten übertragen.

Den Staaten steht die gesamte Ausübung der inneren Staatsgewalt zu. Der Bund garantiert ihre republikanische Verfassungsform und untersagt die Kürzung des Stimmrechts auf Grund von Rasse, Farbe oder früherer Unfreiheit. Er schützt die Staaten nach außen und auf Ersuchen auch gegen Unruhen im Innern.

Eine Instanz zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Staates oder zwischen Staat und Bund ist nicht vorhanden, doch ist eine Entscheidung derartiger Fragen im Wege des ordentlichen Prozesses vor den Bundesgerichten möglich.

Im übrigen sind die Staaten in der Ausgestaltung ihres öffentlichen und Privatrechts frei, die Rechtsprechung darüber liegt ihren Staatsgerichten ob. Sie regeln auch das Wahlrecht zum Kongreß und für die Präsidentenwahl. Doch ist für die Wahl der zwei Senatoren, die in jedem Staate gewählt werden, durch den 17. Zusatzartikel jetzt direkte Volkswahl vorgeschrieben.

Die heutige Stellung der Vereinigten Staaten als Weltmacht und die damit stark gewachsene Bedeutung der auswärtigen Beziehungen und der militärischen Angelegenheiten, die beide Bundessache sind, hat zu einer zweifellosen Stärkung der Bundesgewalt und der Stellung der Bundesorgane gegenüber den Einzelstaaten geführt, was vor allem in der starken heutigen Stellung des Präsidenten zum Ausdruck kommt. Aber auch im Innern greift die Bundesgesetzgebung immer stärker in die Sphäre der Staaten ein[1]).

---

[1]) Vgl. dafür vor allem den neusten Bericht von FREUND im Jahrbuch d. öff. Rechts, Bd. XI, S. 384 ff.

§ 17. Staatsangehörige und Ausländer.

Die Eigenschaft als amerikanischer Bürger hat jeder in den Vereinigten Staaten Geborene oder Naturalisierte. Auch die im Auslande geborenen Kinder amerikanischer Bürger besitzen das amerikanische Bürgerrecht. Doch müssen sie, um den Schutz der Vereinigten Staaten zu genießen, nach Erreichung des 18. Lebensjahres vor einem amerikanischen Konsul die Erklärung abgeben, daß sie Bürger der Vereinigten Staaten werden wollen und müssen mit 21 Jahren den Treueid leisten. Nicht als amerikanische Bürger gelten die Indianer, soweit sie in ihren Stammesverbänden leben. Dagegen sind die Bewohner der Inselbesitzungen — zum Teil erst neuerdings — zu amerikanischen Bürgern erklärt worden mit Ausnahme der Philippinen, die durch das Gesetz vom 29. 8. 1916 ihr eigenes Bürgerrecht erhielten. Verfassungsrechtlich zu amerikanischen Bürgern erklärt sind als Folge des Sezessionskriegs die in Amerika geborenen Schwarzen. Doch ist vor allem in den Südstaaten ihre tatsächliche Gleichstellung mit den Weißen noch nirgends erreicht worden.

Die Voraussetzungen der Naturalisation sind gesetzlich geregelt. Angehörige gewisser Rassen (Chinesen) können nicht naturalisiert werden. Vorausgesetzt wird mindestens fünfjähriger Aufenthalt in den Vereinigten Staaten, Kenntnis der englischen Sprache, Kenntnis des Schreibens. Der Aufzunehmende muß den Treueid leisten.

Das Verhältnis der Bundesangehörigkeit zur einzelstaatlichen Staatsangehörigkeit regelt der Zusatzartikel 14 der Verfassung dahin, daß jeder amerikanische Bürger gleichzeitig Bürger des Staates ist, in dem er seinen Wohnsitz hat. Die Bundesangehörigkeit ist also das Ausschlaggebende. Jeder Bürger eines Staates genießt in jedem Staate die gleichen Rechte.

Ausländer sind nach Bundesrecht im allgemeinen den Inländern gleichgestellt. Doch können die Staaten vor allem für den Erwerb von Grundbesitz durch Ausländer einschränkende Bestimmungen erlassen.

Dem Bunde vorbehalten ist das besonders wichtige Einwanderungsrecht. Die neuere Zeit zeigt eine vor allem durch den Weltkrieg stark gewachsene Tendenz, die Einwanderung zu beschränken. Ausgeschlossen von der Einwanderung sind alle für den Staat unerwünschten Elemente, wie verurteilte Verbrecher, politische ausgenommen, Prostitutierte, Mädchenhändler, Anarchisten usw. Absolut ausgeschlossen sind ferner chinesische Arbeiter und durch Gesetz von 1917 alle Analphabeten. Durch Gesetz von 1921 ist provisorisch die Einwanderung dadurch ziffernmäßig beschränkt worden, daß in einem Jahre nur 3 Proz. der von der betreffenden Nationalität im Lande Befindlichen zugelassen werden sollen.

Personen, die nach diesen Bestimmungen unter das Einwanderungsverbot fallen, sollen ausgewiesen werden, auch wenn sie sich schon im Lande befinden. Diese Ausweisungsmöglichkeit trifft nach einer Gesetzesbestimmung von 1918 auch Ausländer, die die konstitutionelle Regierungsform bekämpfen, wie die Anhänger des Kommunismus.

§ 18. Die Grundrechte.

Auf englische Vorbilder (Magna Charta, Petition of Right, Bill of Rights) führt die Aufnahme von Grundrechten in die amerikanische Bundesverfassung und in die meisten Staatenverfassungen zurück. Sie sind größtenteils enthalten in den ersten 10 Zusatzartikeln der Bundesverfassung. Ihre Tendenz ist — im Gegensatz zu den Grundrechten unserer neuen Reichsverfassung — durchaus nur individualistischer Natur. Sie wollen das einzelne Individuum gegen Übergriffe der Staatsgewalt schützen. So schützen die einzelnen Artikel die Religions-, Preß- und Versammlungsfreiheit, das Recht des Volkes Waffen zu tragen und die Sicherheit des Hausfriedens,

sie gewähren Schutz vor willkürlichen Verhaftungen, strafprozeßliche Sicherungen des Angeklagten und ähnliches. Art. 14 der Verfassung schafft die Sklaverei ausdrücklich ab.

Gesetze, die im Widerspruch mit diesen Bestimmungen stehen, werden durch die Gerichte für ungültig erklärt. Diese Rechtsprechung hat bis in die neuste Zeit durch einseitige Betonung des individualistischen Standpunkts die Gesetzgebung zum Schutze der wirtschaftlich Schwachen, so die Einführung von Arbeiterschutzgesetzen unter Berufung auf den Standpunkt der formellen Gleichheit aller Individuen stark behindert. Neustens kommt aber auch in Amerika der öffentlichrechtliche Standpunkt mehr zu seinem Recht.

§ 19. Der Anteil des Volkes an der staatlichen Willensbildung.

Der Grundsatz der Demokratie, wonach das Volk als letzte und höchste Quelle der Staatsgewalt erscheint, ist im Vorspruch der Bundesverfassung zum Ausdruck gebracht, wonach das Volk der Vereinigten Staaten diese Verfassung festgesetzt hat. Daraus ergibt sich der weitere Grundsatz, daß auch nur das Volk prinzipiell die Verfassung, sei es im Bund, sei es in den Staaten wieder abändern kann. Nicht kann es — wie nach der Reichsverfassung — die Volksvertretung, der Kongreß. Wohl aber kann der Kongreß mit zwei Drittel Mehrheit die Initiative zu einer Verfassungsänderung ergreifen, wie auch bisher alle Verfassungsänderungen auf Initiative des Kongresses erfolgt sind. Die Initiative kann aber auch ausgehen seitens der gesetzgebenden Körperschaften von zwei Drittel der Staaten. In Kraft tritt die Verfassungsänderung aber erst, wenn sie durch das Volk in den einzelnen Staaten, und zwar entweder seitens der gesetzgebenden Versammlungen von drei Viertel der Staaten oder von drei Viertel der in den Staaten eigens zu diesem Zweck gewählten Körperschaften, den sog. Verfassungskonventionen angenommen wird. Im übrigen herrscht in der Bundesverfassung durchaus das Repräsentativprinzip, d. h. die Mitwirkung des Volkes erschöpft sich in der Wahl der Mitglieder des Kongresses und des Präsidenten, die ihrerseits dann die gesetzgebende bzw. die vollziehende Gewalt ausüben.

Sehr viel stärker ist die unmittelbare Beteiligung des Volkes in den Einzelstaaten. Vor allem findet in ihnen die Volkswahl zahlreicher Beamten, in einigen auch der Richter statt. Eine starke Entwicklung hat ferner in vielen Einzelstaaten das Referendum genommen. Fast alle Staaten kennen das obligatorische Referendum bei Verfassungsänderungen. Aber auch für die gewöhnliche Gesetzgebung hat eine große Anzahl von Staaten das Volksbegehren und den Volksentscheid verfassungsmäßig festgelegt.

Auch in der städtischen Selbstverwaltung spielt das Referendum eine große Rolle. Häufig sind auch die sog. Local Option-Gesetze, die nur für solche Bezirke in Kraft treten, die sie durch Volksabstimmung angenommen haben. Eine für die amerikanische Selbstverwaltung charakteristische Einrichtung ist der Recall, d. h. die Entfernung des Inhabers eines Amtes von demselben durch Volksabstimmung und die Ernennung eines neuen Amtsinhabers durch das Volk.

Die Qualifikation als Wähler ist auch für die Bundeswahlen nicht durch Bundesgesetz geregelt, sondern der Staatsgesetzgebung überlassen. Doch wurde im Jahre 1920 durch den 19. Zusatzartikel zur Bundesverfassung allgemein die Gleichstellung der Frauen mit den Männern hinsichtlich des Stimmrechts eingeführt. Im allgemeinen ist das aktive Wahlrecht geknüpft an das Alter von 21 Jahren, den Besitz des Bürgerrechts und eine in der Regel einjährige Aufenthaltsdauer in dem betreffenden Staate. Einige Staaten verlangen auch elementare Bildung (Lesen in englischer Sprache). Die Wahlausschließungsgründe sind die üblichen: Verurtei-

lung wegen gemeinen Verbrechens, Geisteskrankheit, Entmündigung, in einigen Staaten auch noch der Empfang von Armenunterstützung. Durch ausdrückliche Bestimmung des 15. Zusatzartikels zur Bundesverfassung dürfen Neger nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen werden. Tatsächlich ist ihnen vor allem in den Südstaaten die Ausübung des Wahlrechts unmöglich gemacht. Für die Wählbarkeit wird in der Regel ein bestimmtes Alter, Bürgerrecht und die Niederlassung in dem betreffenden Staate verlangt.

§ 20. Die Parteien.

Viel stärker als in den europäischen Ländern, auch in England, ist in den Vereinigten Staaten der Einfluß der Parteien auf die staatliche Willensbildung. Das Parteiwesen ist eine notwendige Folgeerscheinung des demokratischen Prinzips, das die höchste Gewalt dem Volke überträgt. Theoretisch ist es „das Volk", das durch Wahl oder direkte Willenskundgebung die Regierungsführung bestimmt. Praktisch sind es bei der Herrschaft des mit der formalen Demokratie notwendig verbundenen Mehrheitsprinzips die politischen Parteien, die den Volkswillen repräsentieren. Die Parteiorganisation hat nun aber in den Vereinigten Staaten einen derartigen Grad erreicht, daß man dort nur von der „Parteimaschine" spricht, die eine vollkommene Herrschaft über den einzelnen ausübt. Diese Tyrannei der Parteimaschine in Amerika zwang die Gesetzgebung, sich mit ihr zu beschäftigen und ihre Tätigkeit gewissen Regeln zu unterwerfen. Dadurch sind die Parteien — im Gegensatz zu den Verhältnissen in den meisten europäischen Ländern — zum Objekt der Gesetzgebung gemacht und damit in das staatsrechtliche Gefüge eingeordnet worden. Das wurde vor allem notwendig durch die zahlreichen Wahlen zu allen möglichen Ämtern bis zu den geringsten herab, die in den amerikanischen Staaten und Selbstverwaltungskörpern in strenger Durchführung des demokratischen Prinzips an der Tagesordnung sind und alle rein nach Parteigrundsätzen durchgefochten werden. Viel zu dieser Herrschaft des Parteiwesens trägt dabei seine Einfachheit bei. In den Vereinigten Staaten herrscht bis jetzt noch immer das Zweiparteiensystem (Republikaner und Demokraten), dem gegenüber sich neue Parteien bisher nicht auf die Dauer durchsetzen konnten. Die Anhänglichkeit und der Eifer für die Partei wird vor allem wachgehalten durch das Beutesystem (spoils system), das nach dem Grundsatz „dem Sieger gehört die Beute" von den politischen Führern nach einem Wahlsiege die Belohnung ihrer Anhänger mit Stellen unter Beseitigung der bisherigen Stelleninhaber erwartet.

Der Einfluß der Parteimaschine tritt nun schon bei der Bestimmung der Parteikandidaten in Erscheinung. Die Kandidaten bieten sich den Wählern nicht selbst an oder werden von der Parteiorganisation aufgestellt und den Wählern präsentiert, sondern sie werden von der Wählerschaft gewählt. Diese Nomination der Kandidaten durch die Wählerschaft erfolgt in den sog. Parties Primaries, d. h. Versammlungen der Wähler eines Bezirks, in denen die Aufstellung der Kandidaten erfolgt. In diesen Nominationswahlversammlungen herrschte nun die Parteimaschine unbeschränkt, schon dadurch, daß Wähler, von denen eine unabhängige oder oppositionelle Stellungnahme zu der Vorschlagsliste der Parteimanager befürchtet wurde, von der Teilnahme an der Nominationsversammlung ausgeschlossen wurden. Um diesen Mißständen abzuhelfen, ist heute in fast allen Staaten die Aufstellung der Kandidaten seitens der Parteien durch die Gesetzgebung geregelt, und damit die Partei zu einer staatsrechtlich anerkannten Organisation geworden. Diese Gesetzgebung sucht die Macht der Parteimaschine zu brechen und dem einzelnen Wähler die ordnungsmäßige Teilnahme an der Aufstellung der Kandidaten zu ermöglichen. Die Nominationsversammlungen können dabei durch die Gesetzgebung entweder als offene (Open Primary) oder als geschlossene (Closed Primary)

anerkannt werden. Zu den offenen Nominationsversammlungen hat jeder Wähler des betreffenden Bezirks Zutritt, so daß es möglich ist, daß Angehörige einer andern Partei den Kandidaten der Gegenpartei mitbestimmen. Zu den geschlossenen Nominationsversammlungen haben nur Angehörige der betreffenden Partei Zutritt und müssen sich als solche ausweisen. Die Wirkung dieses interessanten Versuchs der gesetzlichen Kontrolle der Parteiwahlen ist noch nicht völlig zu übersehen. Nach BRYCE ist es zweifelhaft, ob es dadurch wirklich gelingt, den Einfluß der Parteimaschine auszuschalten.

Zweites Kapitel.

Die Organisation der Regierung in Bund und Staaten.

§ 21. Das Prinzip der Gewaltentrennung.

Der amerikanischen Verfassung liegt das Prinzip der strengsten Trennung der Gewalten im MONTESQUIEUschen Sinne zugrunde. Das zeigt sich schon in ihrer äußeren Form. Art. I handelt von der gesetzgebenden Gewalt, Art. II von der vollziehenden Gewalt, Art. III von der richterlichen Gewalt. Aber auch schon in der Verfassung selbst ist die Trennung nicht rein durchgeführt, und vor allem zeigt die praktische Entwicklung eine ganze Reihe von Durchbrechungen des Prinzips. Äußerlich ist vor allem die Trennung zwischen Legislative und Exekutive stark dadurch betont, daß die amerikanische Verfassung das Prinzip der parlamentarischen Regierung nicht kennt.

Die gleichen Grundprinzipien gelten auch in den Verfassungen der Einzelstaaten. Die nähere Durchführung dieses Grundprinzips der amerikanischen Verfassung ergibt sich aus der folgenden Betrachtung der höchsten Staatsorgane in Bund und Staaten.

§ 22. Die gesetzgebende Gewalt (Kongreß und Staatslegislaturen).

1. Der Kongreß.

a) **Die Zusammensetzung des Kongresses.** Die amerikanische Volksvertretung (der Kongreß) besteht aus zwei Häusern, dem Senat und dem Repräsentantenhaus. Während das Repräsentantenhaus nach der Bevölkerungszahl zusammengesetzt ist, kommt im Senat das föderalistische Prinzip zum Durchbruch. In ihn entsenden alle Staaten gleichmäßig zwei Vertreter. Im Gegensatz zu den europäischen Ländern, in denen das Zweikammersystem noch besteht, vor allem Englands, sind in Amerika die Rechte beider Häuser auf dem Gebiete der Gesetzgebung grundsätzlich gleich. Nur für Finanzgesetze macht Art. 1 § 7 Z. 1 der Verfassung eine Ausnahme, indem er bestimmt, daß alle Gesetzesvorschläge (Bills) über die Erhebung von Einkünften vom Repräsentantenhaus ausgehen sollen. Doch darf der Senat an ihnen Abänderungen vornehmen oder ihnen nur mit Vorbehalten zustimmen und macht von diesem Recht starken Gebrauch. Außerdem hat der Senat allein noch wichtige Funktionen auf dem Gebiet der Exekutive durch sein Zustimmungsrecht zu bestimmten Regierungsakten des Präsidenten. Kein Mitglied des Kongresses darf ein Bundesamt bekleiden.

In den Senat entsendet jeder Staat zwei Vertreter, die nach dem im Jahre 1913 angenommenen 17. Zusatzartikel zur Verfassung nicht mehr von den Staatslegislaturen, sondern vom Staatsvolk direkt gewählt werden. Die Wahl erfolgt auf sechs Jahre, alle zwei Jahre scheidet ein Drittel der Senatoren aus, so daß sich in der ständig bestehenden Körperschaft immer zwei Drittel alte und ein Drittel neu

gewählte Senatoren befinden. Präsident des Senats ist der Vizepräsident der Vereinigten Staaten, der aber kein Stimmrecht, sondern bei Stimmengleichheit nur den Stichentscheid hat. Da die Zahl der Staaten zurzeit 48 beträgt, sind es 96 Senatoren.

Die Mitglieder des Repräsentantenhauses werden nach der alle 10 Jahre vorzunehmenden Volkszählung auf die Staaten verteilt. Nach der Volkszählung von 1910 betrug die Zahl der Mitglieder 435. Die Territorien und die Inselbesitzungen Hawai und Porto Rico entsenden in das Repräsentantenhaus Delegierte, die ohne Stimmrecht das Recht haben, in Angelegenheiten ihres Landes das Wort zu ergreifen. Die Mitglieder des Repräsentantenhauses werden auf zwei Jahre gewählt. Präsident des Repräsentantenhauses ist der von ihm gewählte Sprecher. Im Gegensatz zu dem Sprecher des englischen Unterhauses ist er ausgesprochener Parteimann und Führer seiner Partei im Hause.

Regelmäßig hat jeder Kongreß zwei Tagungen, doch kann er auch durch den Präsidenten noch zu einer außerordentlichen Tagung berufen werden; jedes Haus kann auch für sich berufen werden.

Jedes Haus gibt sich seine eigene Geschäftsordnung. Es entscheidet auch allein über die Legitimation seiner Mitglieder.

Eine Auflösung beider Häuser durch den Präsidenten ist in der Verfassung nicht vorgesehen.

b) Die Tätigkeit des Kongresses. Die Hauptaufgabe des Kongresses ist die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, die er aber nur innerhalb der verfassungsmäßigen Grenzen ausüben kann. In der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt wird der Kongreß durch eine unmittelbare Mitwirkung des Volkes nicht behindert; die Bundesverfassung kennt weder Volksbegehren noch Volksentscheid.

Für die Art der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt ist nun vor allem charakteristisch das Fehlen jeder parlamentarischen Regierung. Während in England und im Deutschen Reiche die von der Regierung eingebrachten Gesetzentwürfe den weitaus größten und wichtigsten Teil bilden, besteht ein solches Initiativrecht der Regierung in Amerika nicht. Alle Gesetzesvorschläge werden von einzelnen Mitgliedern des Senats oder des Repräsentantenhauses eingebracht. Über das Schicksal des Gesetzentwurfs wird aber nicht im Plenum, sondern in den zahlreichen Kommissionen (Committees) entschieden, in denen überhaupt beim Fehlen einer Regierung, die das Haus wie in England „führt", die eigentliche Arbeit geleistet wird. Deshalb treten die Debatten vor allem im Repräsentantenhause an Bedeutung hinter denen der europäischen Parlamente zurück. Die Mitglieder dieser Kommissionen werden in beiden Häusern durch Wahl gebildet, wobei der Einfluß des Sprechers als Führer der herrschenden Partei im Repräsentantenhaus eine große Rolle spielt. An eine dieser Kommissionen wird ein Gesetzentwurf verwiesen, und sein Schicksal hängt dann wesentlich von der Behandlung in der Kommission ab. Die weitaus größte Zahl der eingebrachten Gesetzentwürfe wird in den Kommissionen endgültig begraben und gelangt gar nicht mehr an das Plenum zurück. Die Kommissionen sind untereinander völlig selbständig, so daß die Fassung entgegengesetzter Beschlüsse durch die einzelnen Kommissionen durchaus im Bereiche der Möglichkeit liegt. Die große Gefahr, die hierin vor allem für ein geordnetes Finanzwesen lag, ist allerdings durch die unten[1]) zu besprechende neuste Budgetgesetzgebung stark abgeschwächt worden. Die Tätigkeit mancher Kommissionen bedingt auch eine Kontrolle der Verwaltungstätigkeit, und so berühren sich gerade in der Tätigkeit der Kommissionen die äußerlich so streng getrennten Gebiete der Legislative und der Exekutive.

Während das Repräsentantenhaus nur gesetzgebende Körperschaft ist, hat der Senat auch noch vollziehende und richterliche Funktionen. Verträge können durch

---

1) S. 28f.

den Präsidenten gültig nur geschlossen werden, wenn zwei Drittel der im Senat anwesenden Senatoren dem Vertrag zustimmen (Art. 2 § 2 Z. 2 der Verfassung, vgl. die Ablehnung des vom Präsidenten Wilson unterzeichneten Friedensvertrags von Versailles durch den Senat). Dadurch übt der Senat eine wichtige und folgenschwere Kontrolle über die auswärtige Politik des Präsidenten aus. Ferner bedarf der Präsident nach derselben Verfassungsbestimmung der Zustimmung des Senats zur Ernennung einer Reihe höchster Bundesbeamten (z. B. diplomatischer Posten, Richter des höchsten Gerichtshofs usw.). Damit erhält der Senat einen starken Anteil an der Ausübung der „Ämterpatronage". All dies zusammen mit der längeren Amtsdauer der Senatoren macht die Stellung eines Senators zu einer der wichtigsten und begehrenswertesten in der Verfassung und stärkt die Stellung des Senats gegenüber dem Repräsentantenhaus.

Der Senat fungiert schließlich noch als Staatsgerichtshof für die Anklage von Bundesbeamten (auch des Präsidenten und der höchsten Richter) wegen Hochverrats, Bestechung und anderer schwerer Verbrechen und Vergehen (Art. 2 § 4 der Verfassung). Die Anklage wird vom Repräsentantenhaus erhoben. Die Formen des Verfahrens (impeachment) stammen aus dem englischen Parlamentsrecht[1]).

2. Die Staatslegislaturen.

In allen Einzelstaaten der Union herrscht wie im Bund das Zweikammersystem, die gesetzgebende Körperschaft zerfällt in einen Senat und in ein Repräsentantenhaus. Beide Häuser gehen aus allgemeinen Wahlen hervor, die Wahlzeit der Mitglieder des Repräsentantenhauses ist in der Regel auf zwei, die der Senatoren auf vier Jahre bemessen.

Die innere Organisation und die Funktionen der Staatslegislaturen ähneln stark der des Kongresses. Zu beachten ist aber, daß, wie schon erwähnt[2]), in den meisten Staaten das Referendum eine immer stärkere Rolle spielt.

§ 23. Die vollziehende Gewalt (Präsident, Gouverneure, Verwaltung).

1. Die Bundesverwaltung (der Präsident und sein Kabinett).

a) **Die Wahl des Präsidenten**: Der Präsident der Vereinigten Staaten wird nicht vom Kongreß, sondern vom Volke für eine Amtsdauer von vier Jahren gewählt. Die Wahl ist eine indirekte. Sie erfolgt durch Wahlmänner, von denen in jedem Staate so viele gewählt werden, als der Staat Vertreter in den Kongreß (Repräsentantenhaus und Senat) entsendet. Die Wahlmänner werden jetzt in allen Staaten auf Grund des allgemeinem Wahlrechts vom Staatsvolke gewählt. Die Wahl erfolgt nach strengen Parteirichtlinien und ist der eigentlich entscheidende Wahlakt. Denn die Wahlmänner, die nach der Verfassung nach freier Überzeugung den besten und würdigsten zum Präsidenten wählen sollen, wählen immer die in dem großen Nationalkonvent ihrer Partei zu Präsidentschaftskandidaten Proklamierten, so daß ihre Abstimmung reine Formsache ist. Die Stimmen der Wahlmänner werden nach Washington übersandt, dort vom Senatspräsidenten geöffnet und in Anwesenheit des Kongresses gezählt. Für die Wahl ist absolute Stimmenmehrheit der Wahlmänner erforderlich. Wird sie nicht erreicht, so wählt das Repräsentantenhaus einen der drei Kandidaten, auf den sich die meisten Stimmen vereinigt haben.

Gleichzeitig und in der gleichen Weise wie der Präsident wird der Vizepräsident gewählt, der demnach der gleichen Partei angehört wie der Präsident. Falls bei ihm

---

[1]) Oben S. 9.
[2]) Oben S. 21.

die absolute Mehrheit nicht erreicht wird, erfolgt seine Wahl durch den Senat aus den beiden Kandidaten, die die höchste Stimmenzahl erhalten haben.

b) Stellung und Zuständigkeit des Präsidenten: Die Stellung des Präsidenten ist von der Verfassung mit der Machtfülle eines konstitutionellen Herrschers ausgestattet. Verfassungsmäßig ist er innerhalb seiner Amtszeit von niemand abhängig und niemand verantwortlich. Er kann nur durch die Staatsanklage[1]) von seinem Posten entfernt werden. Tatsächlich ist er aber Parteimann und dadurch verpflichtet, vor allem durch Ausübung der Ämterpatronage den Interessen seiner Partei dienstbar zu sein. Seine Befugnisse im einzelnen erstrecken sich auf folgende Gebiete:

1. Er vertritt die Union nach außen, schließt vor allem Verträge mit auswärtigen Staaten, wobei er aber an die Zustimmung des Senats gebunden ist[2]).

2. Er ist das Haupt der Exekutive. Während diese Befugnis in Friedenszeiten durch die Tatsache der einzelstaatlichen Verwaltung stark beschränkt ist, ist im Kriege seine Machtbefugnis, da er gleichzeitig Oberbefehlshaber der Armee und Marine ist, praktisch unbeschränkt (vgl. die Machtstellung Wilsons im Weltkriege). Das Recht der Kriegserklärung selbst steht aber dem Kongreß zu. Bei inneren Unruhen kann der Präsident zur Aufrechterhaltung der Staatsform des Bundes und der Staaten mit Truppengewalt einschreiten.

c) Präsident und Kabinett: Der Präsident ernennt die Minister, die den Titel „Secretary“ führen, unter Zustimmung des Senats selbst. Die Chefs der Ministerien bilden das „Kabinett“ des Präsidenten, ohne daß er aber, wie z. B. der deutsche Reichspräsident, von der Entscheidung desselben abhängig wäre. Die Staatssekretäre sind im Gegenteil völlig vom Präsidenten abhängig, der auch in Angelegenheiten ihres Ressorts völlig frei handeln und einen Staatssekretär ohne Befragung des Kongresses jederzeit entlassen kann (vgl. die Entlassung des Staatssekretärs des Auswärtigen Lansing durch Wilson während der Friedensverhandlungen in Paris).

d) Der Anteil des Präsidenten an der Gesetzgebung: Im Gegensatz zum englischen König, der als Mitglied der englischen Legislative aufgefaßt wird (King in Parliament) bringt es die strenge Durchführung des Prinzips der Gewaltentrennung mit sich, daß weder der Präsident noch seine Staatssekretäre an der Tätigkeit des Kongresses formell irgendwie beteiligt sind. Gesetzentwürfe werden nicht durch den Präsidenten eingebracht. Der Weg, auf dem der Präsident mit dem Kongreß verkehrt, ist der der „Botschaften“ (Art. 2 § 3 Z. 1 der Verfassung), die in der Regel schriftlich an den Kongreß gerichtet werden, und in denen der Präsident seine Anschauungen über notwendige gesetzliche Maßregeln niederlegen kann.

Ein von beiden Häusern des Kongresses angenommener Gesetzentwurf (Bill) wird von den Präsidenten beider Häuser unterzeichnet und dann dem Präsidenten zur Unterschrift vorgelegt. Durch seine Unterschrift erhält der Entwurf Gesetzeskraft. Innerhalb von 10 Tagen muß sich der Präsident entscheiden, ob er unterzeichnen will oder nicht. Unterzeichnet er die Bill innerhalb dieser Frist nicht, während der Kongreß noch tagt, so wird sie ohne seine Unterschrift Gesetz. Vertagt sich der Kongreß innerhalb dieser Frist, ohne daß die Bill vom Präsidenten unterzeichnet wird, so verfällt sie. Der Präsident kann aber auch innerhalb der Frist die Bill an das Haus des Kongresses, aus dem sie hervorgegangen ist, mit seinen Einwendungen zurückschicken (sog. Veto). Wird der Gesetzentwurf dann von beiden Häusern wiederholt mit Zweidrittelmehrheit angenommen, so wird er auch ohne die Unterschrift des Präsidenten Gesetz.

Ein Gesetz tritt in Kraft, sowie es den verfassungsmäßigen Weg durchlaufen hat. Die Gesetze einer Session werden nach Schluß derselben veröffentlicht.

---

[1]) Siehe oben S. 25.
[2]) Siehe oben S. 25.

2. Die Staatenverwaltung.

Auch die Gouverneure der Einzelstaaten werden jetzt überall nicht mehr durch die Legislatur, sondern direkt vom Volke gewählt. Der Gouverneur hat in den meisten Staaten die Militärgewalt und gleichen Anteil an der Gesetzgebung wie der Präsident. Dagegen ist seine Stellung als Haupt der Exekutive dadurch bedeutend schwächer, daß in den meisten Staaten jetzt die obersten Exekutivbeamten direkt durch das Volk gewählt werden[1]) und vom Gouverneur nicht abgesetzt werden können.

§ 24. Die richterliche Gewalt (Bundes- und Staatengerichte).

1. Die Bundesgerichtsbarkeit.

Man unterscheidet vier Arten von Bundesgerichten: Das Oberbundesgericht (Supreme Court) mit dem Sitz in Washington, die Berufungsgerichte (Circuit Courts of Appeal), die Bezirksgerichte (Circuit Courts) und die Distriktsgerichte (District Courts).

Das Oberbundesgericht ist durch Art. 3 § 1 der Verfassung errichtet worden, die Errichtung der übrigen Gerichtshöfe beruht auf Bundesgesetzen. Die Zahl der Richter des Oberbundesgerichts beträgt zurzeit neun, einschließlich des Vorsitzenden (Chief Justice). Eine weitere Gruppe von Richtern bilden die Bezirksrichter, die die Gerichtsbarkeit bei den Bezirksgerichten und den Berufungsgerichten ausüben. An dieser Gerichtsbarkeit kann auch das dem Gerichtsbezirk zugeteilte Mitglied des Oberbundesgerichts teilnehmen. Den Distriktsrichtern endlich liegt die Distriktsgerichtsbarkeit ob. Als besonderer Gerichtshof dient der Court of Claims in Washington zur Erledigung von Klagen Privater gegen den Staat. Verwaltungsgerichte kennt Amerika nicht[2]).

Alle Bundesrichter werden vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats auf Lebenszeit ernannt und können nur durch Staatsanklage von ihrer Stelle entfernt werden.

Die Zuständigkeit der Bundesgerichte ist in Art. 3 § 2 der Verfassung im einzelnen aufgezählt.

Von besonderer Wichtigkeit ist ihre Rechtsprechung zum Schutz der Verfassung. Dabei ist von der schon erwähnten[3]) Tatsache auszugehen, daß der Kongreß nicht wie das englische Parlament oder der deutsche Reichstag die Kompetenz-Kompetenz dadurch hat, daß er die Verfassung jederzeit, sei es durch einfaches Gesetz wie in England oder in den Formen der Verfassungsänderung wie im Deutschen Reiche ändern kann, sondern daß eine Verfassungsänderung in Amerika nur in den von der Verfassung selbst vorgeschriebenen Formen durch das Volk erfolgen kann. Daraus ergibt sich die Folgerung, daß die Bundesgerichte bei Auslegung der Gesetze zu prüfen haben, ob ein vom Kongreß erlassenes Gesetz gegen die Verfassung und damit gegen den Volkswillen verstößt. Erklärt das Gericht ein Bundesgesetz als der Verfassung widerstreitend für ungültig, so kann der Kongreß nicht, wie das englische Parlament, durch einfache Gesetzgebung die Folgen eines solchen Urteils beseitigen, sondern es bedarf einer Verfassungsänderung, um hier Abhilfe zu schaffen, ein Fall, der bisher erst einmal vorgekommen ist (11. Zusatzartikel der Verfassung).

Aus dem föderativen Charakter der Bundesverfassung folgt ferner, wie im Deutschen Reiche, die weitere Kompetenz der Bundesgerichte, Gesetze der Einzelstaaten, die den Bundesgesetzen zuwiderlaufen, für ungültig zu erklären.

---

[1]) Siehe oben S. 21.
[2]) Vgl. für die analoge Entwicklung in England oben S. 11.
[3]) Siehe oben S. 21.

Über all diese Fragen entscheiden aber die Bundesgerichte nur, wenn sie in einem Einzelfalle darüber zu entscheiden haben. Eine prinzipielle Rechtsprechung, wie sie das Reichsgericht nach Art. 13 der Reichsverfassung ausübt, ist der amerikanischen Verfassung unbekannt.

2. Die Staatengerichtsbarkeit.

In allen Staaten wird die oberste Rechtsprechung durch ein höchstes Gericht (Supreme Court) ausgeübt. Unter ihm stehen die erstinstanzlichen höheren Gerichte (Circuit oder District Courts), eine Anzahl von Staaten kennen noch Berufungsgerichte (Appellate Courts). Die lokale Gerichtsbarkeit wird durch Grafschaftsgerichte (County Courts), in Städten öfters durch eigene Stadtgerichte ausgeübt.

Zum Unterschied von den Bundesrichtern werden die Richter der Einzelstaaten in den weitaus meisten Staaten durch das Volk gewählt. Ihre Amtsdauer ist aber bedeutend länger als die der Verwaltungsbeamten und schwankt zwischen sechs und 21 Jahren.

§ 25. Das Finanzwesen in Bund und Staaten.

1. Die Finanzhoheit des Bundes und der Staaten.

Dem Prinzip der Trennung der Gewalten entsprechend ist auch das Finanzwesen des Bundes und der Staaten grundsätzlich streng voneinander getrennt. Überweisungen oder Matrikularbeiträge kennt das amerikanische Verfassungsrecht nicht. Art. 1 § 8 u. § 10 der Verfassung legen die Rechte des Bundes und die Beschränkungen der Einzelstaaten auf dem Gebiet der Finanzgesetzgebung fest. Danach hat der Bund an sich eine unbeschränkte Finanzhoheit, „Abgaben, Zölle, Auflagen und Steuern festzusetzen und beizutreiben, um die Schulden zu bezahlen und Maßnahmen für die gemeinsame Verteidigung und allgemeine Wohlfahrt der Vereinigten Staaten zu treffen“ (Art. 1 § 8 Z. 1 der Verf.). Eine starke Einschränkung erfuhr die Gewalt des Bundes aber durch Art. 1 § 9 Z. 4 der Verfassung, der bestimmte, daß direkte Steuern nur im Verhältnis zur Volkszählung auferlegt werden durften. Die dadurch notwendige Umlegung einer direkten Bundessteuer auf die einzelnen Staaten machte vor allem die Einführung einer allgemeinen Bundeseinkommensteuer praktisch unmöglich. Der im Jahre 1913 angenommene 16. Zusatzartikel hob deshalb diese Einschränkung für Bundeseinkommensteuern auf. Im selben Jahre erfolgte dann auch die Einführung der Besteuerung des Einkommens von Privatpersonen, die zurzeit für die höchsten Steuerbeträge bis zu 50 Proz. des Einkommens beträgt. Auch eine ziemlich hohe Nachlaßsteuer hat der Bund eingeführt.

2. Das Budgetwesen des Bundes.

Bis in die neuste Zeit kannte das amerikanische Bundesrecht überhaupt kein geregeltes Budgetwesen. Die aus den Schutzzolltarifen gewonnenen Einnahmen waren derart hoch, daß die Eingänge das Ausgabenbedürfnis erheblich überstiegen. Die Schwierigkeit in Amerika bestand nicht darin, „Geld für Bundeszwecke einzutreiben, sondern auszugeben“ (BRYCE). So sind „die Vereinigten Staaten groß geworden, nicht weil sie finanziell gut, sondern obwohl sie schlecht wirtschafteten“ (HENSEL). Die Durchführung des Prinzips der Trennung der Gewalten auch auf diesem Gebiet brachte es mit sich, daß der Schatzsekretär bisher nur alljährlich dem Kongreß schriftlich Bericht über die Finanzlage erstattete und eine Übersicht über die Bedürfnisse der einzelnen Verwaltungszweige beifügte. Der Kongreß stellte dann unabhängig davon den Umfang der Bewilligungen fest. Diese Bewilligungs-

befugnis war auf eine Reihe von Kommissionen[1]) zersplittert, die sie unabhängig voneinander ausübten. Das führte dazu, daß die einzelnen Ressorts bei diesen Kommissionen die Bewilligung ihrer Ansprüche durchzusetzen suchten. Die Aufgabe, Einnahmen zu beschaffen, ist Sache einer Ständigen Kommission (standing Committee of Ways and Means), deren Vorsitzender einer der Führer der herrschenden Partei ist. Diese unsystematische Art der Budgetverwaltung ist nun durch das Budgetgesetz vom 10. Juni 1921 (the Budget and Accounting Act) grundlegend geändert worden. Das Gesetz führt ein dem Schatzamt eingegliedertes Budgetbureau ein, das jährlich die Voranschläge für die Ein- und Ausgaben der einzelnen Verwaltungszweige ausarbeitet und diesen Budgetentwurf dem Kongreß unterbreitet. Den einzelnen Ressorts ist es in Zukunft untersagt, anders als durch das Budgetbureau ihre finanziellen Bedürfnisse geltend zu machen. An Stelle der vielen Bewilligungskommissionen des Kongresses ist eine einzige getreten, die nur noch die Vorschläge des dem Präsidenten direkt unterstellten Budgetbureaus entgegennimmt.

Das gleiche Gesetz macht die bisher eine Abteilung des Schatzamts bildende Oberrechnungskammer von diesem unabhängig. Der Chef derselben (Comptroller-General) wird in Zukunft auf 15 Jahre ernannt und ist nur aus bestimmten Gründen durch Kongreßbeschluß absetzbar.

Schluß:

Rückblick und Ausblick.

Die vorhergehende Schilderung ergibt, daß das englische Weltreich und die Vereinigten Staaten zwar eine gemeinsame Rechtsgrundlage haben, daß aber im einzelnen ihre verfassungsrechtliche Entwicklung recht verschieden ist. Beide sind Demokratien insofern, als der Volkswille in ihnen entscheidenden Ausdruck gefunden hat. Im übrigen gilt für die Ausgestaltung der Demokratie in ihnen aber das Wort von BRYCE[2]): „Es gibt keine typische Demokratie, denn in jedem Lande beeinflussen die physischen Bedingungen und die überkommenen Einrichtungen die politische Entwicklung eines Volkes derart, daß sie seiner Regierungsform einen ganz besonderen Charakter aufprägen.“ Vor allem ist es aber gerade in den angelsächsischen Ländern die Organisation und der maßgebende Einfluß der politischen Parteien, ohne deren Kenntnis das Wirken der Verfassung gar nicht zu verstehen ist.

Deshalb ist auch die Beurteilung der angelsächsischen Verfassungen eine ganz verschiedene. Die parlamentarische Regierungsform Englands hat bis in unsere Zeit als Musterbeispiel gegolten und noch neustens die Ausgestaltung der deutschen Reichsverfassung maßgebend beeinflußt. Aber der englische Parlamentarismus begegnet gerade in unsern Tagen auch erheblicher Kritik. SPENGLER[3]) spricht von „einer Politik von Privatleuten und Gruppen von solchen“, LÖWENSTEIN[4]) betont die Erkenntnis „der drohenden oder schon beginnenden Agonie des Parlamentarismus“.

Und auch die amerikanische Verfassung begegnet recht verschiedener Beurteilung. Neben dem Lob HÜBNERS[5]), der von ihr sagt, „sie habe ihr eigenes Volk

[1]) Siehe oben S. 24.
[2]) BRYCE, Modern Democracies, Bd. II, S. 181.
[3]) SPENGLER, Preußentum und Sozialismus, S. 34.
[4]) LOEWENSTEIN, Das Problem des Föderalismus in Großbritannien, Annalen des Deutschen Reiches, 1921/22, S. 94.
[5]) Die Staatsform der Republik, S. 159.

glücklich gemacht und dessen dauernde Anhänglichkeit und Verehrung sich erworben", steht z. B. die scharfe Kritik STANGELANDS[1]) und anderer von ihm angeführter Amerikaner, der betont, daß „die Förderung einer Demokratie oder Volksherrschaft oder gar einer Massenherrschaft nicht das war, was die Urheber der Verfassung beabsichtigten".

Mag man sich dazu stellen wie man will, das eine steht fest, daß die angelsächsische Staatenwelt heute und für die nächste Zukunft einen entscheidenden Einfluß auf die Geschichte der Welt ausüben wird, und daß deshalb das Studium ihrer Verfassungseinrichtungen von großer Wichtigkeit ist.

---

[1]) Zeitschrift für Politik, Bd. 4, S. 235ff.

Sachverzeichnis.